

# **SOLUÇÃO NEGOCIADA DE CONFLITOS AMBIENTAIS - A “CONSTRUÇÃO DE CONSENSO” OU A “DESPOLITIZAÇÃO DOS CONFLITOS?”**

## **NEGOTIATED SETTLEMENT OF ENVIRONMENTAL CONFLICT - THE "CONSENSUS BUILDING" OR "DEPOLITICIZATION OF CONFLICT?"**

Sérgio Pacheco<sup>1</sup>

José Carlos Martins do Nascimento<sup>2</sup>

### **RESUMO**

O presente artigo tem como tema o debate entre duas visões divergentes acerca da adoção de metodologias de construção de consenso em políticas públicas para a solução de conflitos ambientais. Partindo-se do exemplo do processo de licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Itumirim, o tema será primeiramente desenvolvido na perspectiva dos chamados Métodos Extrajudicial de Solução de Conflitos – MESCs, dentre eles aqueles não-adversariais, como a Mediação, a Negociação e a Facilitação de Diálogos, que sugerem contemplar os interesses de todos envolvidos, por propiciarem às partes serem os autores das decisões co-construídas. No segundo momento, desenvolvendo-se na perspectiva oposta, acredita-se que o modelo de “harmonia” proposto afasta o debate da questão ambiental da esfera pública, destinando os conflitos a um “tratamento” despoliticizante voltado ao acordo “negocial” entre os agentes diretamente envolvidos. A investigação possibilitou apontar potencialidades e limitações na adoção dos MESCs, que podem contribuir para facilitar o diálogo entre as partes, possibilitar o acesso a informações e facilitar a resolução extrajudicial de conflitos. Entretanto, os conflitos ambientais não podem ser negados, pois fazem parte do processo democrático e representam os embates entre visões distintas sobre a vida e sobre o meio ambiente.

**PALAVRAS-CHAVE:** Conflitos Ambientais; Despoliticização de Conflitos; Solução Negociada; Usinas Hidrelétricas.

---

<sup>1</sup> Advogado e Geógrafo, Bacharel em Direito pela UNIFEMM e em Geografia pela UFMG. Pós-graduado em Gestão Estratégia pela FACE/UFMG e em Engenharia Sanitária e Meio Ambiente - Área de Concentração: Meio Ambiente pela Escola de Engenharia/UFMG; Mestre em Direito Ambiental e Sustentabilidade pela Escola Superior Dom Helder Câmara; Doutorando em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

<sup>2</sup> Advogado e Administrador, Bacharel em Direito pela PUC-MG e em Administração de Empresas pelo Unicentro Newton Paiva. Pós-graduado em Controladoria Corporativa pelo IEC/PUCMINAS e em Direito Regulatório pelo CEDIN; Mestrando em Direito Empresarial pela Faculdade de Direito Milton Campos.

## **ABSTRACT**

This article has as its theme the debate between two divergent views on the adoption of methodologies for building consensus on policies to resolve environmental conflicts. Starting from the example of the environmental licensing of the hydroelectric power plant Itumirim process, the theme will be developed primarily from the perspective of so-called Extrajudicial Dispute Resolution Methods - MESC's, including those non-adversarial, such as Mediation, Negotiation and Facilitation dialogues, suggesting contemplate the interests of all involved, for they encourage the parties to be the authors of the co-constructed decisions. In the second phase, developing in the opposite perspective, we believe that the model of "harmony" proposed departs the debate of environmental issues in the public sphere, allocating the conflict to a depoliticizing "treatment" aimed at the "bargaining" agreement between the agents directly involved. The investigation led to point potential and limitations in the adoption of MESC's, which can help to facilitate dialogue between the parties, provide access to information and facilitate the settlement of conflicts. However, environmental conflicts cannot be denied, since they are part of the democratic process and represent the conflicts between different views on life and on the environment.

**KEY-WORDS:** Depoliticization Conflict ; Environmental Conflicts; Power Plants; Negotiated Solution.

## **1 - INTRODUÇÃO**

Uma pluralidade de aspirações e sistemas de valores emerge da utilização dos recursos naturais para fins de exploração econômica, como é o caso emblemático, por exemplo, no momento em que se decide pelo aproveitamento dos potenciais hidráulicos para fins de geração de energia elétrica que é, nas sociedades democráticas e contratualistas, como é o caso da sociedade brasileira, reflexo de paradigmas éticos de conceitos de justiça ambiental e social. Na teoria e na prática do processo de licenciamento ambiental, que precede a instalação desse tipo de empreendimento potencialmente poluidor, o bem estar associa-se frequentemente a critérios socioeconômicos, ou seja, aumento da oferta de energia elétrica para possibilitar desenvolvimento econômico. Por essa visão, a análise de custo-benefício da atividade de

produção de hidroeletricidade comparece como fundamento para as decisões relacionadas à sua implantação.

Não é por acaso que emerge dos processos de licenciamento ambiental o conflito entre visões filosóficas e divergentes concepções da natureza. No caso das hidrelétricas, cujos impactos socioambientais negativos podem ser de grande magnitude, numa abordagem utilitarista tradicional, as gerações vindouras quase sempre são consideradas no processo como aquelas que herdarão o conjunto de energia elétrica gerado pela usina e, conseqüentemente, das benesses tecnológicas da vida moderna por elas demandadas. Como contraponto, na visão conservacionista, a natureza tem que ser conservada por meio de delimitações que impeçam que o desenvolvimento econômico da sociedade industrial a qualquer custo acabe por modificar radicalmente seja o ecossistema aquático, de ambiente lântico para lódico, alterando, conseqüentemente, radicalmente, a fauna das águas, seja o ecossistema terrestre, ao inundar as áreas florestadas e desvirtuando o que lhe resta.

Desse debate afloram-se opiniões diferentes dos diversos atores afetados pela instalação desses empreendimentos, o que se manifesta no processo de licenciamento ambiental, levado a cabo pelo Poder Público, instaurando verdadeiros conflitos ambientais.

Neste contexto, atualmente verifica-se uma crescente divulgação de metodologias de construção de consenso em políticas públicas. Tidas como ágeis e informais, possibilitando redução drástica dos custos financeiros e do desgaste emocional provocado pelo desentendimento, essa nova forma de manejo de conflitos ambientais necessita ser mais bem analisada, à luz do contraponto de seus críticos.

No presente artigo pretendem-se analisar argumentos aparentemente contraditórios acerca dos pontos positivos e negativos, respectivamente, da adoção das técnicas de resolução de conflitos ambientais. Serão abordados alguns argumentos favoráveis à adoção dos denominados Métodos Extrajudiciais de Solução de Conflitos – MESCs que, na perspectiva da pesquisadora Professora Tânia Almeida<sup>3</sup>, podem ser utilizados para construir soluções negociadas. Em contrapartida, serão expostas críticas do Professor Henri Acelrad<sup>4</sup> à proposta do modelo de consenso dos conflitos ambientais.

---

<sup>3</sup> Consultora, Docente e Supervisora em Mediação de Conflitos. Sócia Fundadora e Diretora-Presidente do MEDIARE – Diálogos e Processos Decisórios. Integrante do Comitê de Ética e da Vice-Presidência do CONIMA – Conselho Nacional das Instituições de Mediação e Arbitragem.

<sup>4</sup> Professor do IPPUR/UFRJ e Pesquisador do CNPq.

O embate dessas perspectivas antagônicas ajuda-nos a comparar as duas visões de mundo, nos aproximando dos reais potenciais e limites do modelo de busca de consenso.

A hipótese aqui defendida é que os MESCs podem contribuir para facilitar a resolução de conflitos ambientais, caso venha a possibilitar o acesso às informações e o diálogo entre as partes envolvidas. Entretanto, admite-se que os conflitos ambientais, por tratarem de direitos fundamentais e difusos, pertencentes às atuais gerações e às vindouras, não podem simplesmente ser negados, resumindo tudo ao acerto de conta entre as partes diretamente afetadas, sob pena de enfraquecer o processo democrático e os valores constitucionais, haja vista que as opiniões divergentes representam na verdade os embates entre visões distintas sobre a vida e sobre o meio ambiente.

Para auxiliar na reflexão e no debate dessas ideias, serão estudados, inicialmente, alguns aspectos jurídicos do licenciamento ambiental, enquanto instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, bem como será estudada a complexidade socioambiental do processo envolvendo um caso concreto do projeto da Usina Hidrelétrica – UHE Itumirim, que pretende ser instalada no Rio Corrente, no sudoeste do estado brasileiro de Goiás, onde a existência do conflito entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental impede a viabilização do empreendimento.

A abordagem do tema parece oportuna e atual, haja vista as dificuldades enfrentadas pelo Setor Elétrico Brasileiro, anunciadas no noticiário nacional, para atender as exigências de novos padrões de produção e de consumo, que geram a necessidade crescente de oferta de energia elétrica com baixo custo e condizente ao projeto de crescimento econômico pretendido pelo governo federal e almejado pela população. O tema também tem importância pelo fato de que os conflitos ambientais têm dificultado ao Poder Público aprovar o licenciamento ambiental e a liberação de outras obras de infraestrutura, causando atrasos na conclusão de obras do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC e, mais recentemente, a polêmica entorno da implantação e operação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, central hidrelétrica que está sendo construída no Rio Xingu, no estado brasileiro do Pará.

Esclarece-se, ainda, não se pretender esgotar o tema em todos os seus possíveis aspectos, sobretudo em razão das limitações impostas pelo rigor científico quanto ao recorte do objeto de pesquisa. Objetiva-se, em verdade, provocar reflexão sobre a complexidade de se aplicar os MESCs em matéria ambiental e abrir caminho para novos estudos jurídicos.

Por fim, informa-se que foi adotado como técnica de pesquisa a documentação indireta, com consulta a fontes primárias legislativas, bem como a fontes secundárias, mediante investigação bibliográfica. O estudo foi desenvolvido por meio do emprego do método hipotético-dedutivo, partindo-se de argumentos gerais para, então, proceder-se ao desenvolvimento de raciocínio em torno da hipótese firmada.

## **2 – ASPECTOS JURÍDICOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE HIDRELÉTRICAS**

Conforme acentua Daniel Roberto Fink, “inútil para alguns, moroso, porém necessário, para outros, o licenciamento de atividades degradantes que consomem recursos naturais ainda é o instrumento mais capaz de compor o conflito que se convencionou denominar desenvolvimento sustentável” (FINK, 2000, p. 1-2).

Assim, o licenciamento ambiental ainda é um instrumento jurídico disponível na legislação nacional para possibilitar a avaliação de impactos ambientais e o gerenciamento dos riscos da implantação de empreendimentos potencialmente poluidores.

A seguir, serão destacados alguns aspectos jurídicos desse procedimento administrativo na legislação brasileira, de forma a auxiliar a problematização dos conflitos ambientais e a participação dos atores por ocasião da instalação de hidrelétricas.

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), criada pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 é a referência mais importante da gestão sistêmica, no gerenciamento ambiental público no Brasil. A referida lei foi regulamentada pelo Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983, que foi substituído pelo Decreto nº 99.274, de seis de junho de 1990.

Conforme se extrai do art. 2º da Lei nº 6.938/1981, a PNMA tem por objetivo “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”.

A Lei nº 6.938/1981 foi recepcionada pela Constituição da República de 1988, que instituiu a obrigatoriedade do licenciamento prévio para as atividades de significativo impacto ambiental em todo o país.

E, dentre os pilares da PNMA a ser implantada pelo Estado, destacam-se a Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) e o licenciamento ambiental.

A Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 001, de 23 de janeiro de 1986 é a principal norma para implementação da Avaliação de Impacto Ambiental no País. Esta Resolução estabelece as definições, responsabilidades, critérios básicos e diretrizes gerais para a elaboração e análise do chamado Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA).

No caso de empreendimentos hidrelétricos, considerados efetiva ou potencialmente causadores de significativo impacto sobre o ambiente, o processo de avaliação de impactos ambientais inclui, entre outras etapas, a elaboração e apreciação do EIA/RIMA, o qual é solicitado como parte dos procedimentos de licenciamento ambiental.

O licenciamento ambiental está previsto nos artigos 17 e seguintes do Decreto nº 99.274/1990. O art. 17 determina que:

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem assim os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual competente integrante do Sisnama.

A Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997 estabeleceu os procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, definiu as competências da União, Estados e Municípios, de forma a integrar a atuação dos órgãos competentes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, na execução da Política Nacional do Meio Ambiente.

A normativa federal, no nível de decreto, estabeleceu o sistema trifásico no Brasil, ou seja, o processo de licenciamento ambiental possui três etapas. A primeira é a Licença Prévia (LP), que deve ser solicitada ao órgão ambiental competente na fase de planejamento ou ampliação do empreendimento. Essa licença apenas aprova a viabilidade ambiental e estabelece condições para o desenvolvimento do projeto, mas não autoriza sua instalação. No caso de empreendimentos hidrelétricos, os estudos de impacto ambiental, EIA/RIMA, necessários para obtenção da LP, correspondem à fase de Estudos de Viabilidade da usina.

O início da obra é autorizado pela Licença de Instalação (LI), que tem prazo de validade de acordo com o cronograma da obra, não podendo ultrapassar seis anos. No caso de hidrelétricas corresponde à fase de Projeto Básico. Durante a instalação do empreendimento são executados os

Programas de Controle Ambiental – PCA. Para a realização da limpeza da área onde se formará o reservatório faz-se necessário o desmatamento, com a retirada quase total da vegetação. Nesse caso, também é exigida a autorização de supressão de vegetação.

Antes que o empreendimento comece a funcionar deve ser solicitada a Licença de Operação (LO), que é concedida após vistoria para verificar se todas as exigências foram atendidas. Para as usinas hidrelétricas, essa fase corresponde ao fechamento das comportas e início da formação do reservatório.

Até pouco tempo alegava-se a inexistência de lei, bem como a impossibilidade do CONAMA definir a competência dos entes federativos para condução dos processos de licenciamento ambiental por meio de normas infralegais. Assim, foram postergadas iniciativas de regularização de várias atividades e empreendimentos que ainda funcionam sem o crivo da avaliação e do licenciamento ambiental.

Contudo, eventual controvérsia finalmente deixou de existir com o advento da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que estabeleceu as diretrizes para cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum para proteção do meio ambiente e fixou as regras de competência desses entes da federação para licenciamento ambiental.

Na regra geral, a União deve atuar no que for de interesse nacional, os Estados quanto aos interesses regionais e os Municípios naquilo que for de interesse local.

### **3 - O CASO DA USINA HIDRELÉTRICA DE ITUMIRIM - UHE ITUMIRIM<sup>5</sup>**

Como suporte para discussão teórica, pretende-se exemplificar uma situação real onde as condições de implantação de um empreendimento potencialmente poluidor levaram ao estabelecimento do conflito ambiental. Não sendo objeto principal do presente trabalho esmiuçar o procedimento administrativo adotado pelo Poder Público, limitar-se-á, nesse momento, a

---

<sup>5</sup> As informações contidas nesta síntese foram extraídas do Relatório Nº. 40995-BR do Banco Mundial - Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate. Volume III: Anexos Técnicos. Disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRAZILINPOREXTN/0,,contentMDK:21436440~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:3817167,00.html> – Consulta realizada em 15/06/2014.

descrever o histórico do processo de licenciamento ambiental da usina hidrelétrica e relacionar a posição dos diversos atores que participam da discussão.

### **3.1 - Síntese do processo de licenciamento ambiental da usina**

A Usina Hidrelétrica - UHE Itumirim teve sua construção planejada no rio Corrente, no sudoeste do estado brasileiro de Goiás, na divisa entre os municípios de Aparé e Serranópolis, a montante da ponte da rodovia GO - 184, na altura do povoado de Itumirim. A Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL licitou a concessão da hidrelétrica de Itumirim em 1999, tomando por base o potencial gerador da hidrelétrica de 50 MW. A hidrelétrica está planejada para ser construída no rio Corrente que é formado pela junção dos rios Formoso e Jacuba, os quais possuem algumas de suas nascentes dentro do Parque Nacional – PARNA das Emas.

A concepção inicial da usina previa uma potência instalada de 60 MW e um reservatório de 5.900 hectares com uma cota de inundação de 680 metros (máximo normal).

Como o Rio Corrente é um rio estadual, a UHE Itumirim teve seu processo de licenciamento iniciado na Fundação Estadual de Meio Ambiente – FEMAGO, atual Agência Goiana de Meio Ambiente e Recursos Naturais - AGMARN.

Em 22/12/1997, o IBAMA solicitou reunião com a FEMAGO, devido à preocupação deste Instituto quanto à importância da área a ser alagada como corredor biológico migratório dos animais que se utilizam do Parque Nacional das Emas.

Em 14 de janeiro de 1998, a FEMAGO emitiu a LP 001/98 com validade de 1 ano. Até então o IBAMA não participara da análise dos procedimentos para a concessão da licença. Em julho de 1999, a ANEEL promoveu a licitação para a concessão da hidrelétrica. A Companhia Energética do Itumirim – CEI foi a vencedora do processo licitatório, oferecendo um preço sete vezes superior ao mínimo. O contrato foi assinado em julho de 2000.

Em 26 de setembro de 2000, o Ministério Público Federal propôs Ação Civil Pública, tendo o IBAMA como co-autor, contra a Agência Goiana de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – AGMARN e a Companhia Energética de Itumirim – CEI. A Ação teve por objetivo evidenciar a necessidade da participação do IBAMA como co-licenciador do empreendimento, tendo em vista seus impactos sobre o Parque Nacional das Emas, que estaria localizado a 20 Km do reservatório projetado. A decisão da Justiça Federal, em 27/10/2000, estabeleceu: (i) a suspensão dos efeitos da LP; (ii) que o IBAMA integre o processo administrativo para licenciamento

ambiental do aproveitamento; (iii) que o Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA seja analisado pelo IBAMA; (iv) que a AGMARN seja proibida de praticar qualquer ato tendente à concessão da licença ambiental para o empreendimento.

O IBAMA pediu documentos à Agência Goiana e enviou formulário de licenciamento à Companhia Energética de Itumirim, que apresentou, em 01/03/2001, o EIA/RIMA e o Plano Básico Ambiental - PBA para análise do IBAMA. Após vistoria técnica realizada de 6 a 10/03/2001, o IBAMA emitiu o Parecer nº 19 – DIMAN/DEUC/DIREC/IBAMA, de 10/04/2001, e o Parecer nº 006/2001 – DECOE, de 01/06/2001, contrários ao licenciamento, pois o empreendimento destruiria o corredor ecológico utilizado pelos animais do Parque Nacional das Emas.

Em 26/06/2001, o empreendedor solicitou, então, o licenciamento para uma nova concepção da hidrelétrica, a qual reduziria o nível da barragem de 680 para 678 metros, com um nível operacional de 675 metros. O Parecer nº 211/2001 do IBAMA, de 05/11/2001, concluiu novamente pela inviabilidade ambiental do empreendimento. Com base em documentação complementar apresentada pelo empreendedor, em 01/03/2002, sobre os ganhos ambientais da redução de cota de 680 para 678, o IBAMA emitiu nota técnica sugerindo nova vistoria, marcada posteriormente para os dias 17 a 21/06/2002. O Parecer 342/2002, de 30/12/2002, concluiu pela inviabilidade da proposta, decisão comunicada ao empreendedor por meio do ofício nº 93/2003, de 18/02/2003. Em 13/03/2003, o empreendedor solicitou que as diretorias, DILIQ e DIREC, definissem ou estabelecessem os parâmetros máximos aceitáveis (cota, área de alagamento, etc) que possibilitassem os ganhos ambientais para a viabilização do empreendimento.

Uma Ação Civil Pública foi instaurada tendo a CEI e a AGMARN como requerentes. A reunião de conciliação, realizada em 29/08/2003, resultou em acordo.

Em 03/03/2004, foi publicado despacho do Juiz solicitando que o IBAMA esclarecesse, em 10 dias e com a devida comprovação, se a unidade de conservação do Parque Nacional das Emas possuía zona de amortecimento e corredor ecológico, se estes seriam atingidos pelos limites da formação do lago da UHE Itumirim e que fosse apresentada a relação completa dos animais ameaçados de extinção que estariam dentro da área do Parque ou na zona de amortecimento e corredor ecológico. A Nota Técnica 09/2004, de 06/05/2004, procurou responder a solicitação e o empreendedor, em 31/05/2004, apresentou nova proposta, agora com

redução da cota de 680 pra 675 metros. Com esta redução, a distância do remanso do reservatório ao Parque Nacional das Emas seria reduzida de 33,867 Km para 45,522 Km.

O ofício nº 322/04/GP-IBAMA, assinado pelo presidente do IBAMA, à CEI, com base no Parecer nº 45/2004/DIREC/CGEUC/SAGIA, de 21/09/2004, informa a conclusão de que o rebaixamento da cota de inundação de 680 para 675 metros, torna o empreendimento passível de licenciamento. Informa também o arquivamento do processo em tramitação no IBAMA, “*uma vez que a competência para licenciar o empreendimento recai sobre a Agência Goiana de Meio Ambiente*”. Decisão da Justiça Federal do Estado de Goiás, em 28/06/04, determinou a nulidade da Licença Prévia – LP concedida anteriormente pela AGMARN e que o IBAMA integre todo o processo na qualidade de órgão co-licenciador/autorizador, especialmente no que tange aos impactos que a obra possa gerar sobre o Parque Nacional - PARNA Emas.

Em 17/01/2005, a 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF solicitou cópia do processo e do novo Projeto Básico de Engenharia. O ofício 377/05 de 24/08/05 do IBAMA referiu-se à decisão judicial, especialmente à qualidade do IBAMA como órgão co-licenciador/autorizador e solicita informações sobre o prosseguimento do processo de licenciamento. A Informação Técnica 242/05 – 4ª CCR, de 16/11/2005, questionou as decisões do IBAMA e reclamou da ausência de documentos que corroborem as decisões tomadas. Na época, o IBAMA informou que tinha solicitado pronunciamento da AGMARN e aguardava sua manifestação.

Em 06/08/ 2009 o IBAMA realizou uma audiência pública para uma ampla discussão do Estudo do Impacto Ambiental da Usina Hidrelétrica - UHE de Itumirim, que deverá ser construída pelo represamento do Rio Corrente e, quando em funcionamento, deverá gerar 40 MW de energia.<sup>6</sup>

Em 2013, o IBAMA indeferiu a Licença Prévia da UHE de Itumirim em virtude dos eventuais impactos ambientais diretos e indiretos que pudessem afetar o Parque Nacional das Emas. Segundo o órgão ambiental, os estudos apresentados não foram suficientes. Quanto aos impactos no meio biótico, não foi apresentado levantamento dos andorinhões no EIA, tampouco de peixes adaptados a ambientes de corredeiras, que compõem outro grupo biológico, que poderiam sofrer impactos devido à redução drástica da vazão no Trecho de Vazão Reduzida.

---

<sup>6</sup> Audiência Pública é realizada para discussão de EIA/Rima de hidrelétrica em Goiás – Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/noticias-2009/audiencia-publica-e-realizada-para-discussao-de-eia/rima-de-hidreletrica-em-goias>. Acesso em 19 jun 2014.

Além disso, não foi dado o devido tratamento aos impactos socioeconômicos, principalmente os relacionados à comunidade de Itumirim, de 65 pessoas.<sup>7</sup>

### **3.2 - Principais atores e percepções distintas**

O processo de licenciamento ambiental da UHE Itumirim envolve a participação de diversos atores com interesses distintos e legítimos.

O Poder Público está representado pela atuação dos técnicos do IBAMA e da Agência Goiânia de Meio Ambiente e Recursos Naturais – AGMARN e, em alguns pontos, divergem seus pontos de vista.

Entre os técnicos do IBAMA não existe consenso se, em longo prazo, a instalação da usina prejudicaria o sistema ecológico do Parque Nacional - PARNA das Emas. Ante a falta de consenso, sofrem pressão de todos os lados.

A Agência Goiânia de Meio Ambiente e Recursos Naturais – AGMARN defende que não há provas conclusivas acerca da existência de corredor migratório e contesta a competência do IBAMA para conduzir o licenciamento.

A sociedade civil está representada pela atuação de Organizações Não Governamentais - ONGs com interesses na área, que se posicionam contrariamente à instalação da hidrelétrica.

O empreendedor é representado pelos técnicos da Companhia Energética do Itumirim – CEI, vencedora do processo licitatório promovido pela União, oferecendo um preço sete vezes superior ao mínimo. Como ainda não obteve a licença para operar o empreendimento, sofre pressão dos investidores, pelo fato do atraso na geração de energia e criação de receita. Por outro lado, a ANEEL exige o cumprimento do Contrato de Concessão, o cumprimento do cronograma de implantação da usina e a consequente disponibilização da energia elétrica. Sofre, ainda, a pressão dos órgãos ambientais e da comunidade, pela garantia de melhores estudos ambientais e compensação dos impactos causados pela implantação e operação do empreendimento.

A ANEEL, responsável pela execução de parte do planejamento energético nacional, sofre pressões por parte de autoridades do Poder Executivo e de políticos do Poder Legislativo

---

<sup>7</sup> Usina Itumirim tem licença prévia indeferida - Disponível em: [http://www.jornaldaenergia.com.br/ler\\_noticia.php?id\\_noticia=15076&id\\_secao=3](http://www.jornaldaenergia.com.br/ler_noticia.php?id_noticia=15076&id_secao=3). Acesso em 19 jun 2014.

para que se implantem novos projetos de geração de energia elétrica e garanta a segurança energética do País.

O Ministério Público atua na defesa do meio ambiente. Pressiona os órgãos ambientais pela garantia de bons estudos ambientais e o empreendedor para afastar o risco de danos ao meio ambiente e garantia de compensações.

### **3.3 - Situação atual do empreendimento:**

Pertencente à Companhia Energética Itumirim, a usina tem contrato de concessão datado de julho de 2000. Fica nos municípios de Aporé e Serranópolis. Tem capacidade instalada de 50 MW. O empreendimento continua sob processo judicial. Tendo sido indeferida a licença pelo IBAMA, o empreendedor deverá apresentar novos estudos ambientais. Não há previsão de cronograma factível, pois o empreendimento não possui Licença Prévia – LP. Dessa forma, já deu início ao Processo nº 48500.003190/1999-43<sup>8</sup> que discute a rescisão pela Aneel do Contrato de Concessão de Uso de Bem Público para Geração firmado com a Companhia Energética Itumirim – CEI.

## **4 - A ADOÇÃO DO MÉTODO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS AMBIENTAIS – DUAS VISÕES DIFERENTES**

Diante do impasse na instalação de grandes obras que provocam impactos socioambientais, como o exemplo narrado do processo de licenciamento da UHE Itumirim, vários autores têm se posicionado, contra e a favor, acerca dos métodos de resolução de conflitos ambientais. Na sequência, serão analisados argumentos dos professores Tânia Almeida entusiasta do modelo de consenso, e Henri Acselrad, crítico contumaz do modelo brasileiro de implantação de hidrelétricas.

### **4.1 - “Pela construção de consenso entre as partes envolvidas nos conflitos ambientais”.**

---

<sup>8</sup> Processo Aneel nº: 48500.003190/1999-43 Disponível em: [http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/noticias\\_area/arquivos/48500.003190-1999-43.pdf](http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/noticias_area/arquivos/48500.003190-1999-43.pdf). Acesso em 18 jun 2014.

Na visão da Professora Tânia Almeida, a proposta da resolução não-confrontativa de conflitos e a preferência pelo diálogo direto entre pessoas, grupos ou nações são responsáveis pela criação de uma série de novos instrumentos e abordagens na área da resolução de conflitos.

Aduz a pesquisadora, que a tendência mundial no campo da resolução de conflitos é a de trabalhar com um *sistema multiportas* de recursos, de forma a possibilitar a adequação do instrumento à controvérsia.

A demanda de novos instrumentos de negociação ocorrida na segunda metade do século passado deveu-se, também, às fronteiras cada vez mais tênues entre as culturas e os mercados, atributos do mundo globalizado, e à velocidade das mudanças, exigência do avanço tecnológico. Negociações diuturnas de propósitos, propostas e ideias fizeram-se necessárias. (ALMEIDA, 2012)

É nesse cenário transcultural, célere e de tão grande avanço tecnológico que se vive mais enquanto se é igualmente obrigados a criar produtos e soluções de vida média cada vez mais curta para que estes possam ser rapidamente substituídos por outros novos e atuais. Esse é o palco para os Métodos Extrajudiciais de Solução de Conflitos – MESCs, mecanismos igualmente céleres, capazes de se adaptar às mudanças de cada pequena época e às demandas de diferentes culturas.

No caso das questões socioambientais há, como particularidade, o fato de incluírem múltiplas partes, atores de diferentes naturezas – pessoas físicas e jurídicas, empresas, órgãos governamentais e não-governamentais – que, com enorme frequência, possuem interesses muito distintos e por vezes competitivos.

Segundo Tânia Almeida, os Métodos Extrajudiciais de Solução de Conflitos – MESCs – têm sido os instrumentos de eleição para resolver controvérsias socioambientais. Dentre os métodos extrajudiciais, tem-se dado preferência àqueles não-adversariais – Mediação, Negociação e Facilitação de Diálogos – pelo fato dessas questões ocorrerem, na grande maioria das vezes, entre atores que precisarão manter sua convivência no tempo.

Nesse particular, os recursos não-adversariais, por contemplarem os interesses de todos os envolvidos, por propiciarem que sejam eles os autores das decisões co-construídas e por oferecerem sigilo e celeridade nas negociações, não apenas viabilizam a continuidade de uma

relação colaborativa e negocial entre os atores da divergência, como também possibilitam a maior equibilibidade dos acordos feitos e contribuem consideravelmente na prevenção de lides futuras.

Como a extensão dos resultados dessa natureza de problema tem alcance social amplo, os meios pacíficos de solução ganham destaque por sua eficácia, por possibilitarem a melhoria da relação entre as partes e, em especial, por sua contribuição preventiva.

#### **4.2 - “A solução negociada dos conflitos socioambientais se destina a operar como uma tecnologia social da desmobilização social”**

Para o Professor Acselrad, o modelo de “harmonia” proposto estaria buscando retirar o debate da questão ambiental da esfera pública, destinando os conflitos a um “tratamento” despolítico voltado ao acordo “negocial” entre os agentes diretamente envolvidos (ACSELRAD e BEZERRA, 2007).

Para ele, “a América Latina vem, de forma crescente, sendo inserida na nova geopolítica mundial dos recursos naturais”. Mas no caminho do avanço da fronteira de exploração de recursos naturais estão presentes outros sujeitos sociais, pessoas dispostas a dar outros sentidos aos seus territórios, atribuir outros destinos aos recursos comunais e optar por outros modos de vida.

Segundo Acselrad, “esta é a raiz do que tem visto na América Latina como uma crescente disseminação de conflitos ambientais”.

Aduz, ainda, que a chamada *Alternative Dispute Resolution (ADR)* surgiu nos Estados Unidos em resposta aos movimentos de direitos civis, direito dos consumidores e direitos ambientais.

Citando Nader (1994): “no campo ambiental foram realizadas conferências específicas que visavam deslocar a ‘antiga’ visão ‘vencer ou perder’ para uma perspectiva de ‘equilíbrio de interesses’”.

É neste contexto que foram propagadas no Brasil na década de 1990 as propostas de criação de projetos voltados para disseminação de tecnologias de resolução de conflitos ambientais, os chamados *Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos (MARCS)*.

Neste contexto, a prática da arbitragem, enquanto método alternativo ao sistema jurisdicional foi introduzida com a publicação da Lei nº 9.307/1996, que no seu artigo 1º já

estabelecia que “as pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relacionados a direitos patrimoniais disponíveis”.

No campo trabalhista, a Lei nº 9.958/2000, instituiu as Comissões de Conciliação Prévia (CCP), que vem tendo relativo “sucesso”, haja vista o interesse das empresas na “quitação válida”. No entanto, esclarece o autor, as CCPs tem se mostrado um ótimo instrumento para a flexibilização dos direitos trabalhista, “pois pode incidir sobre direitos que, em tese, não poderiam ser objeto de negociação, tais como o 13º salário e as férias, por causa da prerrogativa pró-patronal da quitação prévia”.<sup>9</sup>.

Para o Professor Acselrad, os teóricos entusiastas dos *Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos (MARCS)* sugerem que a construção de um sistema de resolução negociada de conflitos não é apenas uma tarefa técnica, mas também política, por lidar com as motivações e resistências dos indivíduos a usar novos procedimentos.

No entanto, na crítica do autor, os teóricos da resolução negociada de conflitos entendem por “político” o ato de convencer as pessoas a negociar, e não a “política” como um processo existente a todo conflito, especialmente quando se trata de conflitos ambientais, onde se discutem direitos difusos, a distribuição do poder sobre o território e seus recursos.

Finalmente, na perspectiva crítica aos *Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos (MARCS)*, quando a situação envolve atores com acentuada desigualdade de poder, a resolução negociada de conflitos pode estar operando como uma tecnologia social da desmobilização social central para a construção da “dominação sem política”.

## **5 - OS LIMITES DA RESOLUÇÃO NEGOCIADA DOS CONFLITOS AMBIENTAIS**

Citando Leff (2009), “a ética que acompanha o ‘desenvolvimento sustentável’ é mais baseada em crenças e interesses compartilhados do que em acordos fundados no conhecimento, na evidência e nos valores da vida”. De acordo como o autor:

O mundo da vida é um mundo de sentidos e solidariedades compartilhadas, que se entrelaçam na compreensão dos conhecedores, do diálogo de seus saberes, da

---

<sup>9</sup> Vale ressaltar que pela jurisprudência atual, não é obrigatória a submissão da rescisão à CCP para que o trabalhador proponha reclamatória trabalhista em face do empregador, em outras palavras, a prévia submissão do pleito à comissão de conciliação prévia não é condição da ação.

diversidade de seres que sonham seus sonhos e que se encontram nessa mutualidade de viver a vida como desejo, como utopia, como abertura para o real possível. Assim já pensava o imperador Adriano quando replicava a Antônio: “Não é preciso que me compreendas. Há mais de uma sabedoria e todas são necessárias no mundo; não é nada mal que elas se vão alternando” (Yourcenar, 1998:306). A modernidade abandonou esse projeto de um conhecimento fundado no diálogo de saberes e quis garantir-se nas incertezas e predições que lhe oferece a ciência. E, não obstante, os acordos que hoje se buscam para a construção de um futuro sustentável, na perspectiva da globalização, não se fundam numa verdade comum, produto de um processo científico de validação e refutação (Popper), ou de uma racionalidade dialógica e comunicativa (Habermas), mas que resultam de consensos forçados por um suposto saber sem evidências nem conhecimento. (LEFF, 2009, p.451)

O caso apresentado, acerca do processo de licenciamento ambiental da UHE Itumirim, demonstra a complexidade das visões sobre a natureza, o que poderá gerar o conflito ambiental.

Informações técnicas do projeto conflituosas, estudos ambientais imprecisos, limites da Unidade de Conservação imponderáveis, conflitos de competência entre o Poder Público.

Da situação apresentada, pode-se inferir que há uma clara assimetria de informações<sup>10</sup> entre os órgãos ambientais, e entre estes e o empreendedor. Por outro lado, a presença do Ministério Público a arguir a necessidade de aprofundamento dos estudos ambientais, para prevenção do meio ambiente. Infere-se, também, a existência de uma acentuada desconfiança entre as partes.

Outro aspecto não menos importante que geralmente envolve a instalação de hidrelétricas, e que não acontece no exemplo adotado neste artigo, é o caso quando ocorre o deslocamento da população atingida. Nesses casos, a complexidade dos impactos sociais aumenta de forma exponencial.

No que tange ao processo de negociação envolvendo populações atingidas, envolve atores sociais com acentuada desigualdade de poder e assimetria de informações. Representantes comunitários, populações ribeirinhas atingidas pelos impactos da instalação de empreendimentos

---

<sup>10</sup> Assimetria informacional é a descrição de um fenômeno segundo o qual alguns agentes econômicos têm mais informações do que outros. Para maior detalhamento sobre suas implicações, conflitos de interesse, recomendamos a leitura de AKERLOF (1970).

hidrelétricos quase sempre não dispõem das informações sobre o projeto, e ao longo do debate ficam a mercê do discurso tecnicista desenvolvido pelo empreendedor.

É certo que o direito à segurança ao abastecimento de energia elétrica e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado objetivam, em comum, garantir a vida da pessoa humana que, necessariamente, depende de sua adequada relação com os demais seres vivos e com o meio ambiente.

Então, como é possível compatibilizar o exercício desses dois direitos, em casos nos quais a vulnerabilidade social de alguns atores?

Neste sentido, constata-se que há espaço para a resolução negociada e para entendimentos ente os atores, buscando estabelecer, como é o caso do exemplo de licenciamento da UHE Itumirim, os critérios para identificar até que ponto a construção da usina poderá ocasionar impactos ambientais ao Parque Nacional - PARNA das Emas. A resolução negociada poderá, ainda, nos casos envolvendo populações atingidas, propiciar um ambiente de esclarecimento, tanto por parte da população sobre os aspectos técnicos da obra, quanto por parte dos empreendedores sobre os reais anseios e dúvidas da população. Dessa forma, se conseguirá avaliar os riscos, obstar de vez a implantação do empreendimento ou propor medidas mitigadoras e/ou compensatórias aos danos reais e potenciais, caso se decida pela concessão da licença ambiental para construção da usina.

Nada obstante, constata-se, também, que a utilização das técnicas de resolução negociada de conflitos tem sérios limites quando se trata de conflitos ambientais. A Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988) ao tratar do meio ambiente como direito fundamental adota uma concepção antropocentrísta moderada ao consagrar a teoria do desenvolvimento sustentável (o qual exige preocupações sociais, econômicas e ambientais) como aquela que deve orientar a proteção ambiental. Tal fato, impõem ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, assegurando a todos uma existência digna. A proteção deste direito difuso deve abranger bens e valores naturais, paisagísticos, urbanísticos, ecológicos e históricos, mas tem sempre como centro de suas atenções o homem. O direito ao meio ambiente continua sendo indisponível, mesmo porque se trata de um direito difuso, cujos titulares são indeterminados, pertencendo a toda coletividade e não a uma pessoa individualmente ou a um grupo determinado de pessoas.

Destarte, a adoção da resolução negociada de conflitos ambientais, abrangendo um direito difuso ao meio ambiente saudável e à qualidade de vida da população, deve ser precedida de cautela. O direito ao meio ambiente é norma constitucional e está sob a guarda dos princípios estruturantes da prevenção, da precaução, da participação popular e do desenvolvimento sustentável, que nunca devem ser colocados de lado, em favor de negociação visando possibilitar a instalação de qualquer empreendimento ou atividade potencialmente poluidora.

## **6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O ser humano sempre interveio na natureza por meio de suas cosmovisões, seus desejos e suas solidariedades. As formas de organização social e a estruturação do conhecimento geraram dinâmicas que alteram os ecossistemas e provocam o desequilíbrio ambiental, precipitando o colapso de culturas e civilizações.

Novamente citando LEFF (2009, p.453), “a história das civilizações foi marcada por esse conflito: produzir e encarnar verdades capazes de regular a conduta humana, a fim de garantir a vida”.

Indubitavelmente, a morosidade do Poder Judiciário para solucionar os conflitos da sociedade, entre eles os conflitos socioambientais, é um dos grandes problemas a ser enfrentado e que acaba por prejudicar também o meio ambiente, o que tem justificado o discurso dos adeptos às teorias da resolução negociada, pois a ineficiência da justiça pode levar à perpetuação do dano e à demora na sua proteção ambiental.

Nesse contexto, o Estado, como detentor do poder de solucionar os conflitos, deve, antes de tudo, proporcionar aos cidadãos o acesso à justiça, ainda que tenha que criar ou aceitar novos instrumentos paralelos à atividade jurisdicional.

Assim, confirmando a hipótese inicial desse artigo, a resolução negociada de conflitos ambientais deve ser melhor avaliada, pois há situações em que a falta de diálogo entre as partes demonstra ser a causa principal dos impasses.

Contudo, não há de se falar em “solução mágica”, que venha a concretizar a harmonia dos conflitos, de forma a tornar ágil a implantação de empreendimentos e propiciar o tão aclamado desenvolvimento econômico.

Resta confirmar que os conflitos fazem parte do processo democrático e representam os embates entre visões distintas sobre a vida e sobre o meio ambiente. Sendo assim, a diversidade de opiniões deve sobrevir à ideologia do progresso econômico, em busca do convencionou-se intitular como desenvolvimento sustentável.

## 7 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri e BEZERRA, Gustavo das Neves. Inserção Econômica Internacional e “Resolução Negociada” de conflitos ambientais na América Latina. Disponível em <http://www.observaconflitos.ippur.ufrj.br/novo/analises/HenriAchselrad-Resolu%C3%A7%C3%A3onegociadadeconflitos.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2014.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL) – Disponível em: [www.aneel.gov.br](http://www.aneel.gov.br)

ALMEIDA, Tânia. **Construção de Consenso: Um Instrumento Contemporâneo para Gestão de Políticas Públicas.** Disponível em [http://www.mediare.com.br/08artigos\\_10construcaodeconsenso.html](http://www.mediare.com.br/08artigos_10construcaodeconsenso.html). Acesso em: 15 jun.2014.

AKERLOF, George A. **The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism.** The Quarterly Journal of Economics. Vol. 84, Nº. 3, pp. 488-500, Aug., 1970.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.** Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 16 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 99.274.** Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 07 jun. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d99274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm)>. Acesso em: 16 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.938.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 02 set. 1981 e retificado em 17 fev. 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em: 16 jun. 2014.

FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR., Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2009, p.451-453.

NADER, L. **Harmonia Coerciva – a economia política dos modelos jurídicos**, in Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 26, ANPOCS, São Paulo, outubro 1994.