



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Departamento de Administração

HYUNA PEREIRA CUMARU

**Custos de Transação da participação pública em
processos de Licenciamento Ambiental na implementação
de hidrelétricas no Brasil**

Brasília – DF
2014

HYUNA PEREIRA CUMARU

**Custos de Transação da participação pública em
processos de Licenciamento Ambiental na implementação
de hidrelétricas no Brasil**

Monografia apresentada ao Departamento de Administração como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em Administração.

Professor Orientador: Doutor, Osório Carvalho Dias.

Brasília – DF

2014

HYUNA PEREIRA CUMARU

**Custos de Transação da participação pública em
processos de Licenciamento Ambiental na implementação
de hidrelétricas no Brasil**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília da
Aluna

Hyuna Pereira Cumaru

Professor Dr. Osório Carvalho Dias.

Professor Orientador

Prof^a. Dr^a. Sheila Cristina Tolentino
Barbosa

Professora- Examinadora

Prof. Fábio Jacinto Brarreto de
Souza

Professor- Examinador

Brasília, 1º de dezembro de 2014

A Deus por me dar a força necessária para a realização dos meus projetos.

À minha família, e àqueles que escolheram fazer parte da minha história.

Agradecimentos

À minha família, por todo apoio e paciência nessa fase e em tantas outras. Aos meus pais, que sempre me ensinam sabiamente a olhar para o futuro sem esquecer-se do passado. Às minhas irmãs, que são minhas parceiras para todas as horas.

Ao meu orientador, Osório Carvalho, pela sua disponibilidade, pela dedicação e ensinamento.

Aos colegas de trabalho, por entenderem minhas necessidades e colaborarem para que fosse possível minha dedicação aos estudos.

A Maria Helena, e ao Erick do IBAMA, por terem sido tão prestativos, pacientes e disponíveis para ajudar e esclarecer as minhas dúvidas.

Aos amigos, pelo carinho e confiança de todos os momentos.

E a todos que colaboraram para que esse trabalho se tornasse possível.

“A felicidade só é verdadeira quando compartilhada.”

Into The Wild (2007)

RESUMO

A construção de grandes empreendimentos traz consigo o embate e a dicotomia existente entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente. Na implementação de hidrelétricas a participação pública faz parte do Licenciamento Ambiental, instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). Porém essa participação implica vários custos até a sua realização efetiva. Dessa forma, o estudo tem como objetivo geral, caracterizar de forma qualitativa os custos de transação criados pela participação pública nos processos de Licenciamento Ambiental para implementação de hidrelétricas no Brasil. Para o alcance do objetivo foi realizada a análise categorial de conteúdo a partir dos documentos levantados e das entrevistas realizadas. A contribuição principal do estudo é em relação aos custos de transação identificados, principalmente os custos causados por assimetria de informação e conflitos de interesse, relacionados com a participação pública, podendo servir como motivação para estudos futuros, tanto na administração quanto nas áreas ambientais. Os custos estão envolvidos na condução e nos meios para tornar a participação pública efetiva nas audiências e para fazer valer o instrumento de licenciamento. A identificação destes custos pode servir como forma de repensar a integração comunidade/empreendimentos e órgãos envolvidos, na busca da criação de relações de parcerias que visem à congruência entre desenvolvimento econômico e a preservação do meio natural e humano, não impondo custos desnecessários ou improdutivos, considerando-se a efetividade da introdução de quaisquer atores no processo.

Palavras- chave: Licenciamento Ambiental. Custo de Transação. Participação Pública.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Identidade Organizacional do IBAMA.....	28
Figura 2: Estrutura Organizacional	30
Figura 3: Organograma da Diretoria de Licenciamento Ambiental.....	30
Figura 4: Fluxograma da Licença Prévia.....	37
Figura 5: Fluxograma da Licença de Instalação.....	37
Figura 6: Fluxograma da Licença de Operação.....	38
Figura 7: Projetos e Categorias Relacionados.....	49
Figura 8: Categorias e Citações consideradas na análise.....	49
Figura 9: Frequência das Categorias no Atlas ti.....	50
Figura 10: Frequência das Categorias.....	51

LISTA DE QUADROS

Quadro1: Empreendimentos estudados.....	32
Quadro 2: Situação dos empreendimentos.....	32
Quadro 3: Categorias.....	33
Quadro 4: Estrutura do SISNAMA	40
Quadro 5: Principais Resoluções do CONAMA.....	41
Quadro 6: Outros Custos Identificados na Análise.....	48

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Freqüência das categorias.....	48
--	----

LISTA DE SIGLAS

SEMA-Secretaria Especial de Meio Ambiente

MMA- Ministério do Meio Ambiente

OEMAS- Órgãos Estaduais de Meio Ambiente

SISNAMA- Sistema Nacional de Meio Ambiente

CONAMA- Conselho Nacional do Meio Ambiente

PNMA- Política Nacional do Meio Ambiente

AIA- Avaliação de Impactos Ambientais

IBAMA- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

LP- Licença Prévia

LI- Licença de Instalação

LO- Licença de Operação

UHE- Usinas Hidrelétricas

EIA- Estudo de Impacto Ambiental

RIMA- Relatório de Impacto Ambiental

SINGREH- Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

PNHR- Política Nacional de Recursos Hídricos

ANA- Agência Nacional de Águas

APAS- Áreas de Proteção Ambiental

CNEM- Comissão Nacional De Energia Nuclear

IPHAN- Patrimônio Histórico E Artístico Natural

FUNAI- Fundação Nacional Do Índio

MME- Ministério de Minas E Energia

ONGs- Organizações Não Governamentais

ANEEL- Agência Nacional de Energia Elétrica

SGH- Superintendência de Gestão e Estudos Hidroenergéticos

IBDF- Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal

SUDEPE- Superintendência de Pesca

SUDHEVEA- Superintendência da Borracha

CTF- Cadastro Técnico Federal

DILIC- Diretoria de Licenciamento Ambiental

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
1.1 Formulação do problema	19
1.2 Objetivo Geral.....	21
1.3 Objetivos específicos.....	21
1.4 Justificativa.....	22
2 REFERENCIAL TEÓRICO	24
2.1 Teoria dos Custo de transação.....	24
3 MÉTODO DE PESQUISA	27
3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa.....	27
3.2 Caracterização da organização	28
3.3 Participantes do estudo	31
3.4 Procedimentos de coleta e de análise de dados	33
3.4.1 Desenvolvimento do instrumento de pesquisa.....	34
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	35
4.1 Caracterização do Processo de Licenciamento Ambiental no Brasil.....	35
4.1.1 O Licenciamento Ambiental.....	35
4.2.1 O Licenciamento na Constituição de 1988.....	38
4.2.2 Política Nacional do Meio Ambiente.....	39
4.2.3 Sistema Nacional do Meio Ambiente.....	39
4.2.4 Conselho Nacional do Meio Ambiente.....	40
4.2.5 Política Nacional dos Recursos Hídricos.....	42
4.2.5.1 Agência Nacional das Águas.....	42
4.2.6 Normas legais relacionadas ao processo de licenciamento.....	42
4.3 Outros envolvidos no processo de licenciamento.....	43
4.3.1 Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.....	44
4.3.2 Fundação Nacional do Índio.....	44
4.3.3 Fundação Cultural Palmares.....	44
4.3.4 Ministério de Minas e Energia.....	45

4.3.5 Ministério do Meio Ambiente.....	45
4.3.6 Representantes da sociedade civil.....	45
4.3.7 Ministério Público.....	45
4.3.8 Empreendedor.....	46
4.4 Participação Pública.....	47
4.4.1 Audiências Públicas.....	47
4.5 Identificação de Categorias de Análise Presentes no Processo de Participação Pública no Licenciamento Ambiental.....	48
4.5.1 Outros Custos Identificados.....	56
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	57
5.1 Revisão da Produção Nacional	57
5.2 Discussão dos Resultados.....	60
5.3 Contribuições e Limitações do estudo.....	62
5.4 Recomendações para Estudos Futuros.....	63
6 REFERÊNCIAS.....	65
APÊNDICES.....	70
Apêndice A- Termo de Consentimento.....	70
Apêndice B- Roteiro de entrevista.....	71
ANEXOS.....	73
Anexo A – Exemplo de Ata de Audiência Pública.....	73

1 INTRODUÇÃO

A política ambiental brasileira somente ganhou importância entre os mais diversos segmentos da sociedade a partir da década de 1960 (RISSATO; SPRICIGO, 2010). Fruto das pressões internacionais e dos movimentos sociais locais, as demandas ambientais começaram a surgir com o advento da indústria nacional que fomentava a exploração dos recursos naturais, os investimentos nas áreas de petróleo, energia, siderurgia e infraestrutura, atividades que eram responsáveis por gerar uma poluição crescente (SOUSA, 2009).

A preocupação com os problemas ambientais no Brasil foi motivada pelo crescimento da população urbana, pelo aumento do consumo interno e pelos indicativos que os recursos naturais eram realmente escassos, sendo necessário protegê-los (RODRIGUES, 2002). A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente (1972) reconheceu que era imprescindível a participação de todas as nações na proteção do meio ambiente, independente do nível de desenvolvimento dos países, e todos eles receberam como recomendação a criação de instituições nacionais que fossem responsáveis pelo planejamento, gerenciamento e controle dos recursos ambientais (SOUSA, 2009).

Foi então criada pelo Decreto nº 73.030 de 1973, a SEMA (Secretaria Especial do Meio Ambiente), órgão especializado no desenvolvimento de normas regulatórias e fiscalização de atividades ambientais. E somente depois de quase uma década, foi instituída pela Lei 6.938/81 a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) (RISSATO; SPRICIGO, 2010). Dentro desta Política, temos o instrumento do licenciamento ambiental, que conta com a participação da sociedade civil nos processos decisórios por meio da realização de Audiências Públicas.

Atrelada a crescente preocupação com as questões ambientais, e seus potenciais problemas e conflitos, os processos decisórios estatais deverão estar alicerçados na participação da sociedade na busca conjunta da eficiência econômica, da equidade social e da qualidade ambiental (COLETTI, 2012).

Na investigação dos projetos de Licenciamento Ambiental Federal, especificamente no caso de hidrelétricas, este estudo busca identificar os custos de transação da participação social existentes nos processos de obtenção das licenças das atividades e empreendimentos geradores de energia causadores de impactos ambientais. Neste capítulo, serão apresentados os tópicos iniciais sobre o estudo realizado, composto pela contextualização da política ambiental brasileira e dos problemas e custos associados aos processos de Licenciamento Ambiental, pela formulação do problema de pesquisa, pelo objetivo geral e objetivos específicos e pela justificativa.

Grandes acontecimentos internacionais que ocorreram na segunda metade do século XX marcaram o desenvolvimento da política ambiental no Brasil. Até 1972, ano da realização da Conferência de Estocolmo, não havia políticas relacionadas ao meio ambiente no país e sim códigos, como o Código de Águas (1934), o Código Florestal (1965) e o Código de Caça e Pesca (1967) que serviram como embasamento para a posterior criação de uma política que promovesse a proteção e o aprimoramento do meio ambiente humano (SOUSA, 2005).

Influenciado pelos movimentos ambientalistas norte-americano e europeu, na década de 70 começa a ser constituído o ambientalismo brasileiro. Um pouco depois da Conferência de Estocolmo, em 1973, foi criada durante o período segundo período ditatorial no Brasil, a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema) que por quase uma década subsistiu como uma instituição secundária de um poder público que dava mais importância ao crescimento econômico que à questão ambiental (UEMA, 2006).

A Sema, que mais tarde viria a se tornar o Ministério do Meio Ambiente (MMA), era o órgão especializado na condução de assuntos ambientais, como produção de detergentes biodegradáveis, poluição por veículos, demarcação de áreas críticas de poluição e a criação de unidades nacionais de conservação. O modelo de política ambiental instituído e coordenado pela Secretaria era ainda executado de forma descentralizada pelos órgãos estaduais de meio ambiente (SOUSA, 2005).

Com a Lei nº 6.938 de 1981, foi criado o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), formado pelos órgãos Estaduais de Meio Ambiente (Oemas) e

integrado o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) - órgão colegiado composto por representantes de Ministérios e órgãos da administração federal -, e órgãos estaduais e municipais ligados à questão ambiental. Juntamente à criação do SISNAMA, a Lei 6.938/81 aprovou a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), que teve como finalidade instituir princípios, diretrizes, instrumentos e atribuições das instituições e órgãos ambientais nacionais (ASSUNÇÃO, 2006).

Dentre os instrumentos presentes nesta Lei, identifica-se a Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras e o Licenciamento Ambiental Federal – procedimento administrativo pelo qual o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) licencia os projetos de investimento com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou que afetem diretamente o território de dois ou mais estados, sua localização, instalação, ampliação, modificação e operação (COLI; DUPAS, 2004).

A política ambiental recebeu posteriormente reforços da legislação brasileira, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, ratifica a proteção ao Meio Ambiente, explicitando que será exigido pelo Poder Público um estudo prévio de impacto ambiental a fim de que se possa instalar obra ou atividade potencialmente causadora de degradação ambiental (SOUSA, 2005).

O Decreto nº 99.274 de 1990, que regulamenta a Lei nº 6.938/81, cita ainda o Licenciamento como um dos instrumentos da PNMA, bem como estabelece as licenças a serem obtidas pelos empreendimentos, a saber: Licença Prévia (LP), obtida na fase preliminar de planejamento da atividade, Licença de Instalação (LI), que autoriza o início da implantação, se estiver de acordo com o projeto de execução aprovado, e a Licença de Operação (LO) que autoriza o início da atividade licenciada (COLI; DUPAS, 2004).

Para que haja o desenvolvimento, se faz necessária a execução de projetos de infraestrutura, que inevitavelmente afetam o meio ambiente. Nesse contexto o papel da política ambiental é servir como um dos instrumentos do desenvolvimento, propiciando a gestão racional dos recursos naturais, os quais constituem a sua base material (COLI; DUPAS, 2004).

A política ambiental procura garantir a existência de um meio ambiente de boa

qualidade para todos os cidadãos do País, mas como ocorre com as outras políticas públicas, sofre com a prioridade dada pelo governo à resolução de problemas econômicos, sociais e políticos. Os obstáculos enfrentados, administrativos, financeiros, políticos e técnicos, impedem e dificultam a implementação da política, afetando principalmente o Licenciamento Ambiental na instalação de empreendimentos (ASSUNÇÃO, 2006).

Os conflitos de interesse em torno do licenciamento têm aumentado ao longo do tempo. De um lado encontram-se os representantes do Ministério Público, ONGs ambientalistas nacionais e internacionais, técnicos da área ambiental do governo e comunidades afetadas pela instalação dos empreendimentos; do outro lado, está a grande parcela do setor produtivo, que considera o licenciamento como um dos principais inviabilizadores do crescimento econômico nacional (ASSUNÇÃO, 2006).

As leis ambientais e específicas a cada empreendimento e a inexperiência tanto dos empreendedores quanto dos órgãos institucionais envolvidos na obtenção das licenças, são dificuldades identificadas no processo de licenciamento (COLI; DUPAS, 2004). Agregados a essas dificuldades, segundo Reganham (2011), vários problemas são listados como entraves à concessão de licenças: a aplicação desse instrumento de licenciamento gera custos operacionais elevados e tem baixa eficiência e eficácia, principalmente por ser um procedimento administrativo público, que conta com a carência de capacitação e qualificação dos recursos humanos, gerando morosidade nas análises dos projetos; há ausência de rotinas claras para o trâmite de processos e descumprimento dos prazos, gerando custos financeiros aos investidores; falta clareza quanto à esfera de competência para o exercício do licenciamento ambiental; percebe-se desarticulação entre órgãos ambientais; os custos para preparação dos estudos necessários e para a obtenção de licenças são altos; e ainda existem em torno do licenciamento, os movimentos em defesa de interesses particulares.

Diante desse quadro, o estudo pretende analisar, à luz da análise descritiva Teoria da Agência, como estes custos estão envolvidos na constituição e funcionamento dos mecanismos de participação e deliberação públicas em questões ambientais na implementação de novos empreendimentos. Esses custos de transação dizem respeito ao dispêndio de recursos para realização de pesquisas, aquisição de

informações, custos de negociação e decisão entre as partes envolvidas, e os custos de supervisão e execução dos projetos (DAHLMAN, 1979).

Na perspectiva dos empreendimentos de Usinas Hidrelétricas (UHE) licenciados pelo IBAMA, os custos de transação podem ser observados em dois momentos principais: quando associados aos processos de pré-implementação por meio dos custos de geração e obtenção de informações acerca do objeto, evidenciados na exigência legal de apresentação do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (Rima) que estão inclusos no instrumento de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e que devem oferecer informações relevantes sobre os danos ambientais provenientes da implantação de projetos, buscando facilitar e potencializar a participação social no processo de licenciamento – e os custos associados ao acompanhamento e trâmites envolvidos na realização de audiências públicas, que no Brasil pretendem ser mecanismos de participação democrática, integrados por representantes do governo e da sociedade civil (ONGs, movimentos sociais, culturais, comunitários, etc.) que buscam discutir os impactos advindos do projeto e que podem afetar conseqüentemente o meio natural e humano (ALONSO ET AL., 2001).

1.1 Formulação do problema

Embora haja tentativas de compatibilização entre dois valores igualmente desejáveis, o desenvolvimento econômico-social e a preservação do meio ambiente, o planejamento, a implantação e a operação de grandes projetos e empreendimentos caracterizam-se sempre pelas significativas mudanças e custos que acarretam (COMASE, 1994). Estes estudos podem ser econômicos, sociais e/ou ambientais e geralmente são distribuídos de forma assimétrica para a sociedade, os principais impactados são as comunidades ribeirinhas (pequenos agricultores, pescadores e indígenas), os centros urbanos receptores desses deslocamentos, os recursos da biodiversidade, e outros.

Na prática do licenciamento ambiental de hidrelétricas, de acordo com dados de

levantamento da Coordenação de Energia Hidrelétrica do IBAMA, não há um plano eficaz de integração e comunicação entre as comunidades do entorno dos empreendimentos. O que inviabiliza a identificação de todos os custos envolvidos na instalação dos empreendimentos e a gestão dos conflitos de interesse entre a empresa e as comunidades presentes (IBAMA, 2013).

Na maior parte das vezes, os grupos sociais tradicionais afetados

são ignorados ou não detêm os recursos necessários, sejam eles materiais, sociais ou cognitivos, para uma intervenção qualificada nos processos decisórios que dizem respeito aos seus espaços de vida, de trabalho e de existência (UEMA 2006, p. 21).

Conforme Assunção (2006), para que haja uma busca da distribuição mais igualitária de custos e benefícios, a participação social é entendida como importante instrumento de engajamento e compromisso dos indivíduos na defesa das questões que afetam suas comunidades, especialmente as relacionadas ao meio ambiente e que de alguma forma contribuem para um aumento da transparência e da redução significativa das ingerências políticas e econômicas no processo decisório ambiental.

Pensando nisso, o legislador brasileiro, por meio da Lei nº 6.983 instituiu, desde 1981 a obrigatoriedade da participação pública nos processos de licenciamento ambiental. Esta Lei, a rigor, introduziu todo um conjunto de novos atores que agora, legitimados pelo diploma legal, tornam-se muito mais exigentes e agressivos na defesa de seus interesses, introduzindo novos custos de transação entre os atores envolvidos.

O pressuposto básico deste trabalho é que a problemática envolvida na obtenção dos recursos para intervenção nos processos decisórios por parte das comunidades afetadas pode estar relacionada à Teoria dos Custos de Transação, uma vez que na presença de assimetria de informações, surge a possibilidade de que não existam incentivos suficientes para que a parte detentora da informação se comporte de modo eficiente (FAGUNDES, 1997), ajudando a inviabilizar a distribuição simétrica de custos para a sociedade. As ações que envolvem a redução de custos geralmente são elaboradas de cima para baixo, sem o envolvimento da sociedade civil no processo, o que prejudica a proposição de soluções para os problemas, que

são, melhor conhecidos pelas comunidades afetadas (BANDEIRA, 1999). Dessa forma, para que os processos que envolvem participação pública sejam mais democráticos, eles devem ser abrangentes, possibilitando assim a expressão de todos os envolvidos, direta ou indiretamente.

Na maior parte dos casos de implantação de políticas públicas é percebida a presença de conflitos de interesses locais, setoriais, regionais, onde a questão principal é a distribuição desigual de custos e benefícios, e que, percebida pelos atores impõe todo um novo conjunto de custos transacionais.

Uma vez que existe o aparato da legislação que assegura os mecanismos de participação social como instrumentos fundamentais na eficácia do controle dos impactos socioambientais, o presente estudo buscou avaliar a seguinte questão: como a participação pública nos processos de licenciamento ambiental cria custos de transação adicionais na implantação de hidrelétricas no Brasil?

1.2 Objetivo Geral

Para responder esse questionamento, observando os obstáculos que envolvem o licenciamento ambiental brasileiro e a grande relevância do tema para a gestão ambiental do País, definiu-se como objetivo geral do estudo caracterizar os custos de transação criados pela participação pública nos processos de licenciamento ambiental para implementação de hidrelétricas no Brasil.

1.3 Objetivos específicos

Para se atingir o objetivo geral o estudo apresenta os seguintes objetivos específicos:

- (1) Levantar informações sobre os processos de licenciamento ambiental para implantação de hidrelétricas no Brasil;
- (2) Descrever a participação pública nos processos de licenciamento

ambiental;

(3) Identificar os custos de transação criados em processos de licenciamento ambiental;

(4) Caracterizar como a participação pública cria custos de transação no licenciamento ambiental.

1.4 Justificativa

De acordo com o Instituto Socioambiental (2014), o Brasil é referência mundial em potencial hidrelétrico no mundo, boa parte do que se consome em energia elétrica tem origem nessa fonte de energia renovável. No entanto, a gestão dos impactos dessa produção energética sofre limitações que muitas vezes colaboram para o aumento de desigualdades sociais e dos problemas ambientais.

O maior enfrentamento se dá pela dificuldade de articulação entre a exploração e fornecimento de recursos energéticos para o país e as dinâmicas de preservação ambiental e afetação das comunidades atingidas pela instalação de empreendimentos energéticos. Em diversas demandas por projetos de geração de energia de grande porte contamos com o privilégio dos problemas econômicos em detrimento das questões ambientais e sociais, o pensamento de diversos setores da economia é que "o crescimento econômico de um país é razão direta do crescimento do consumo per capita de energia (BUSLIK 1994 p. 7)."

Como forma de redução dos conflitos existentes em torno da construção de empreendimentos capazes de gerar impactos, o licenciamento ambiental traz a participação pública como instrumento que visa garantir transparência, e fornecer oportunidades para a sociedade usufruir das vantagens econômicas da operação das hidrelétricas, seja por meio do aproveitamento das consequências positivas, seja pela compensação dos impactos e externalidades negativas, o que permite a inserção cada vez maior da sociedade na tomada de decisões dentro dos debates ambientais de construção de hidrelétricas.

Essa participação social esbarra nos custos e dificuldades de viabilização da ocorrência de diálogos, negociações e efetiva interação necessária entre os

responsáveis pelos empreendimentos, o governo, as comunidades, as instituições interessadas e todos os outros grupos que sejam afetados direta ou indiretamente pelos empreendimentos.

O presente estudo procura identificar os custos correspondentes à participação pública e seu envolvimento na construção dos empreendimentos e o resultado desse levantamento poderá servir como ferramenta de retroalimentação do que vem ocorrendo na prática de aplicação da política ambiental, podendo servir também como subsídio para os interessados em fomentar o relacionamento entre os diversos agentes envolvidos no licenciamento ambiental das hidrelétricas do país, podendo auxiliar ainda a organização social e até o empoderamento, engajamento e independência das comunidades afetadas.

Como pode ser observada na evolução da política ambiental brasileira, a preocupação sobre esse tema é relativamente nova. Dessa forma o estudo agrega valores e informações à questão dos custos, especificamente os custos de participação pública no licenciamento ambiental de hidrelétricas, uma vez que não existe prática sistemática de realimentação sobre o que ocorre com as audiências públicas enquanto instrumento da política ambiental brasileira.

Quanto ao aspecto teórico, durante a elaboração deste trabalho foi realizado um levantamento dos estudos empíricos em nível de produção nacional (produção científica sobre o tema), envolvendo processos de licenciamento ambiental e participação pública e não se detectou o uso da Economia dos Custos de Transação (ECT) para a compreensão dos fenômenos envolvidos.

Observou-se que de 2000 a 2009 houve um crescimento gradativo de periódicos brasileiros e número de artigos publicados sobre a temática ambiental integrada a gestão e estratégia, inclusive com edições especiais. Infere-se assim, que são recentes as pesquisas sobre a temática da gestão e estratégia ambiental das organizações no país, com poucos artigos publicados, mas que tem ocorrido um bom crescimento o que pode ter relação com o advento da cobrança da sociedade com aspectos concernentes ao meio ambiente, dos consumidores, das entidades financeiras e da consciência ambiental que está se criando, pautado nos desastres ecológicos que diversas nações têm sofrido.

Dentre os estudos identificados os temas tratados foram: a evolução do interesse da

administração nas questões de estratégia, avaliação e desempenho na área ambiental; a relação entre os impactos ambientais e os investimentos no meio ambiente; análise da controvérsia do licenciamento ambiental usando como base a Economia de Grandeza e a Sociologia da Tradução; a relação entre movimento social, órgão licenciador e empreendedor; a integração dos procedimentos para a obtenção do licenciamento ambiental e a outorga de direitos do uso das águas; os processos de licenciamento ambiental em empreendimentos de saúde; a participação popular e sua efetivação completa nos sistemas de água e saneamento básico; e, a influência das audiências públicas como mecanismo de participação social no processo de gestão de políticas públicas. Diante desse levantamento, pode-se inferir que ainda é incipiente o uso da vertente teórica da Economia dos Custos de Transação para iluminar o problema.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta os principais aspectos da Teoria dos Custos de Transação, ou Economia dos Custos de Transação (ECT) campo teórico escolhido como base do entendimento que se buscou ter do fenômeno.

2.1 Teoria dos Custos de Transação

O conceito de custo de transação foi introduzido por Ronald Coase (1937). Em seu artigo *The Nature of the firm*, (COASE, 1937) definiu o termo sucintamente pelos custos de pesquisa e informação, os custos de negociação e decisão, e os custos de supervisão e execução envolvidos no cumprimento de termos contratuais. Posteriormente Coase (1960) trouxe outra definição do termo no artigo *The Problem of Social Cost*, neste artigo os custos de transação de mercado são identificados como os custos de pesquisa e aquisição de informações, custo da procura por parceiros comerciais, custo de elaboração de contratos, custos de negociação, custos de conclusão e controle das cláusulas contratuais.

Os custos de transação correspondem ao dispêndio de recursos econômicos com a finalidade de planejamento, adaptação e monitoramento das interações entre os agentes para que o cumprimento dos termos contratuais seja satisfatório e compatível com a sua funcionalidade econômica (FAGUNDES, 1997). E em função da existência e importância dos custos de transação é necessária uma investigação das transações que ocorrem no funcionamento das organizações, do comportamento dos indivíduos e a forma como estão coordenados e interação na busca pela maximização de resultados eficientes (AZEVEDO, 2000).

Como o funcionamento das organizações se dá em situação adversa à competição perfeita, quando houver custos em monitorar, ordenar e coordenar o comportamento dos indivíduos, as transações tornam-se custosas e o mercado poderá falhar, afetando assim os princípios de maximização de valor e gerando custos de transação (PERES, 2007). Para a compreensão dos custos de transação, segundo Stiglitz (1988) há seis principais falhas de mercado, mas três delas são dentre outras

variáveis, fundamentais para este estudo: o poder de mercado, as externalidades e a assimetria de informação.

Segundo Williamson (1975), o poder de mercado, possibilita que em uma negociação, uma ou ambas as partes estejam vulneráveis a atitudes oportunistas, visto que existe a tendência à concentração de informações privilegiadas. As externalidades dizem respeito às ações dos indivíduos ou de firmas que geram sobre os outros, algum tipo de efeito indireto, podendo ser um benefício ou um custo, e que não são captados pelos mecanismos de preços de mercado (MOTTA, 1997). A última falha de mercado citada, a assimetria de informação, ocorre quando a informação sobre dada transação é monopolizada por apenas uma das partes envolvidas, dificultando que haja uma troca justa entre as pessoas envolvidas (PERES, 2007).

Essa análise feita por Williamson (1975) permite uma aproximação da teoria de custos de transação ao contexto específico da caracterização do setor público, permitindo que seus conceitos sejam aplicados à realidade do Licenciamento Ambiental Federal. As transações que ocorrem no setor público estão relacionadas geralmente à criação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas a partir da interação entre os atores envolvidos, alguns desses custos são relacionados por Horn (1995), a saber:

- a) A existência de conflitos e incertezas que aumentam o custo de definição de regras claras e precisas e tende a promover leis e políticas vagas, o que pode gerar dificuldades no cumprimento dos objetivos;
- b) A duração das políticas públicas uma vez que elas podem ser afetadas por alterações, emendas e substituição de leis e regras.
- c) Os custos de monitoramento das relações dentro de um modelo principal-agente, que poderá ser observados em diversas interações, como por exemplo, entre o órgão como um todo e a sociedade civil, o empreendedor e sociedade, o órgão e o empreendedor ou em relação às diferentes hierarquias dentro do próprio órgão licenciador.
- d) O custo relevante de monitorar a postura dos agentes que fazem parte do órgão, para que estes ajam no sentido de proteger os interesses do principal beneficiário da política pública (sociedade) e não em seu auto-

interesse.

De forma mais ampla somados aos custos descritos, o processo de Licenciamento Ambiental para a implementação de uma Usina Hidrelétrica (UHE) gera diversos outros custos aos empreendedores, ao setor público, à sociedade e ao meio ambiente, desde a abertura do processo até a emissão de Licença de Operação (LO) e esses custos podem ser de natureza econômica, ambiental e social (REGANHAN, 2011).

Os custos sociais e ambientais são aqueles transferidos ao meio humano e natural. Para Kapp (1963), os custos sociais compreendem as perdas suportadas pelo público em geral como resultante do ilimitado desenvolvimento das atividades econômicas, essas perdas podem significar em danos à saúde humana, o esgotamento dos recursos naturais e outros valores e conflitos em relação às estruturas de propriedade das comunidades afetadas por instalação de grandes empreendimentos. Os custos ambientais podem ser percebidos pelos gastos de implantação de programas ambientais de recuperação e busca da flora e fauna, custos de implantação de Unidades de Conservação, a estimativa de valor da área alagada (REGANHAN, 2011).

3 MÉTODO DE PESQUISA

Neste capítulo, são descritos os métodos utilizados no estudo e a caracterização das audiências enquanto ferramenta da participação pública e dos empreendimentos para construção de hidrelétricas selecionadas. São também descritos os procedimentos de coleta e de análise de dados empregados.

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

O tipo de pesquisa pode ser classificado com base em seus objetivos gerais (GIL, 2002), dessa forma, a pesquisa se caracteriza como descritiva e exploratória, uma vez que buscou realizar levantamento de documentos a respeito da participação pública nos processos de Licenciamento Ambiental de Hidrelétricas e os custos que estão envolvidos nessa participação, e envolvendo também a realização de entrevistas com os atores envolvidos nos processos. De acordo com Richardson (1999) as pesquisas descritivas desejam descrever as características de um fenômeno.

A pesquisa possui natureza qualitativa, caracterizada como tentativa de compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos participantes (RICHARDSON, 1999). Para Godoy (1995), nos estudos qualitativos o pesquisador tenta captar o fenômeno estudado a partir da coleta e análise de dados e da perspectiva das pessoas envolvidas, considerando os pontos de vista relevantes. Assim, a análise de dados a cerca dos procedimentos do licenciamento ambiental que envolvem a participação pública e realização de entrevistas constituem a caracterização do estudo como sendo de natureza qualitativa.

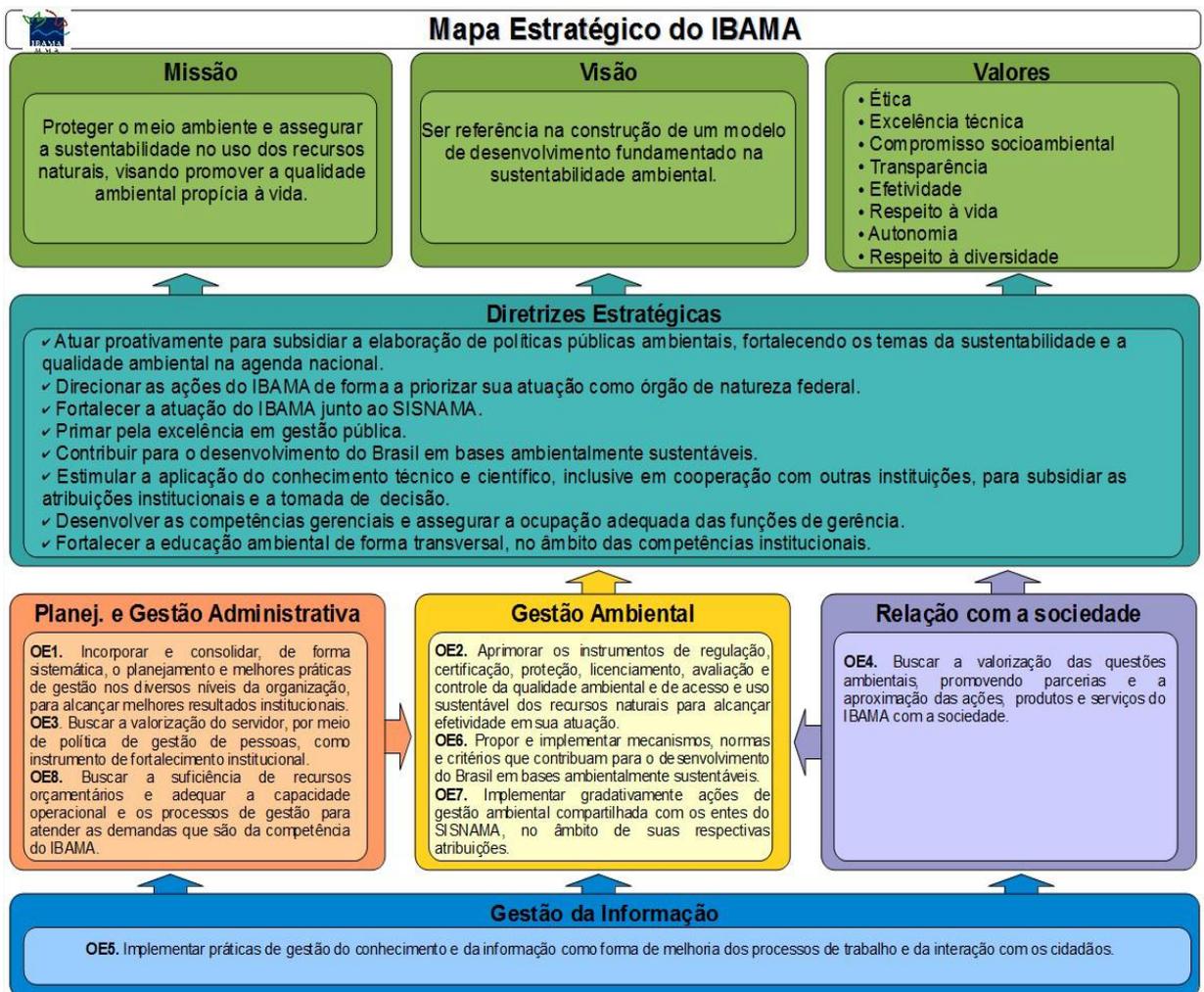
Quanto aos procedimentos técnicos de coleta e análise de dados a pesquisa pode ser classificada como pesquisa documental - realizada a partir de material primário

(arquivos de órgãos públicos, memorandos, regulamentos, legislações) e materiais secundários (relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas) (GIL, 2002; GODOY, 1995).

3.2 Caracterização do setor

No âmbito Federal o Licenciamento Ambiental de hidrelétricas é um procedimento administrativo de competência do IBAMA (PÁDUA; SILVA, 2005), é de responsabilidade do órgão fazer com que sejam executadas as normas em relação a participação pública nos processos de implementação de empreendimentos.

Figura 1: Identidade Organizacional do IBAMA



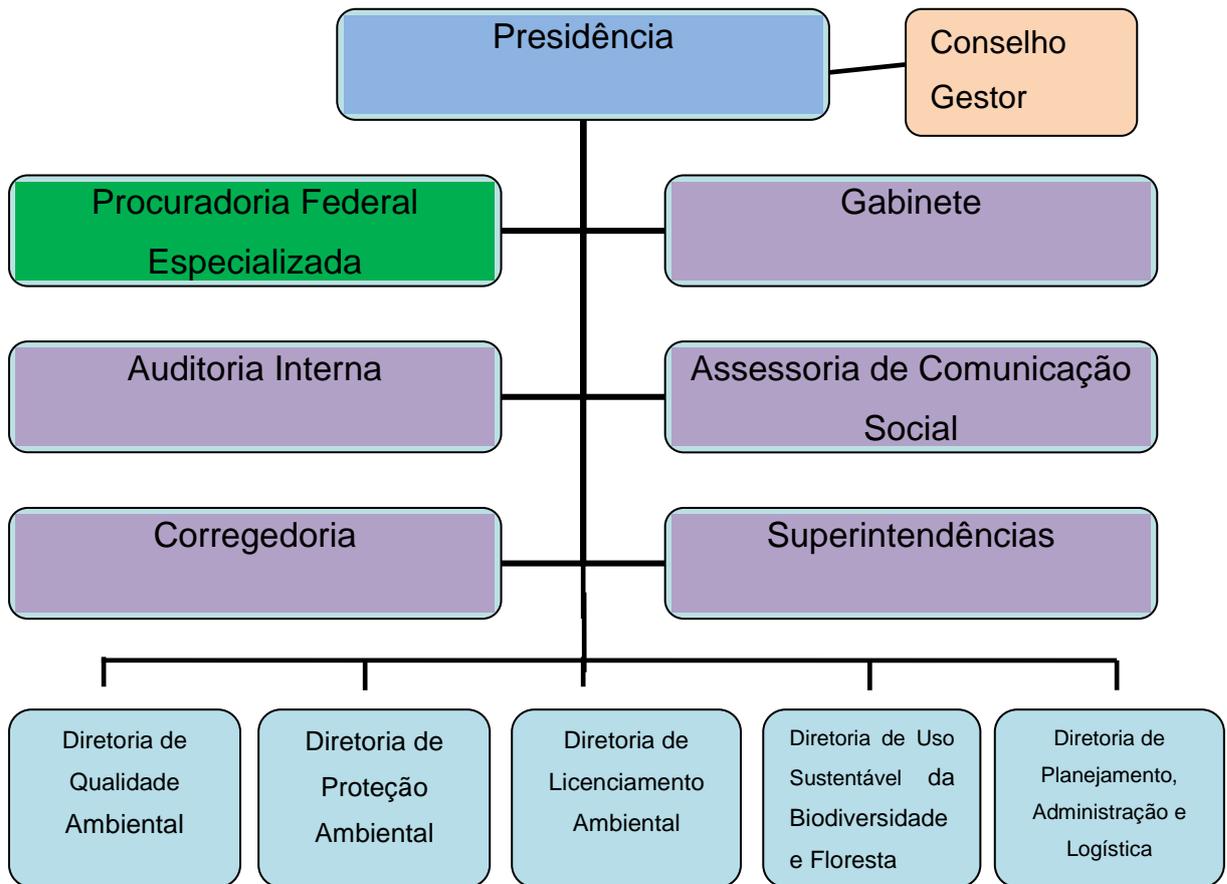
Fonte: IBAMA (2014)

O IBAMA é o órgão licenciador responsável por conduzir os processos de licenciamento ambiental e cabe a ele a elaboração do Termo de Referência para a realização dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA). O papel do IBAMA consiste, entre outras atividades, em assessorar o empreendedor na elaboração do EIA/RIMA e de outros documentos necessários, organizar audiências públicas intermediárias, alocar recursos humanos, físicos e financeiros para fiscalização e monitoramento de empreendimentos e estruturar equipes de auditoria (UEMA, 2006).

O Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) foi criado em 22 de fevereiro de 1989, pela Lei nº 7.735. Nesse momento, a gestão ambiental passou a ser integrada. O IBAMA surge a partir da junção de órgãos que cuidavam dos interesses ambientais em diferentes ministérios, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), criado para manter a gestão das florestas, a Superintendência de Pesca (Sudepe), que mantinha a gestão do ordenamento pesqueiro, e a Superintendência da Borracha (Sudhevea), que tinha como desafio viabilizar a produção da borracha e além destes, a responsável pelo trabalho político e de gestão era a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), vinculada ao Ministério do Interior (IBAMA, 2014). Os principais dados da Identidade Organizacional do IBAMA estão apresentados na figura 1.

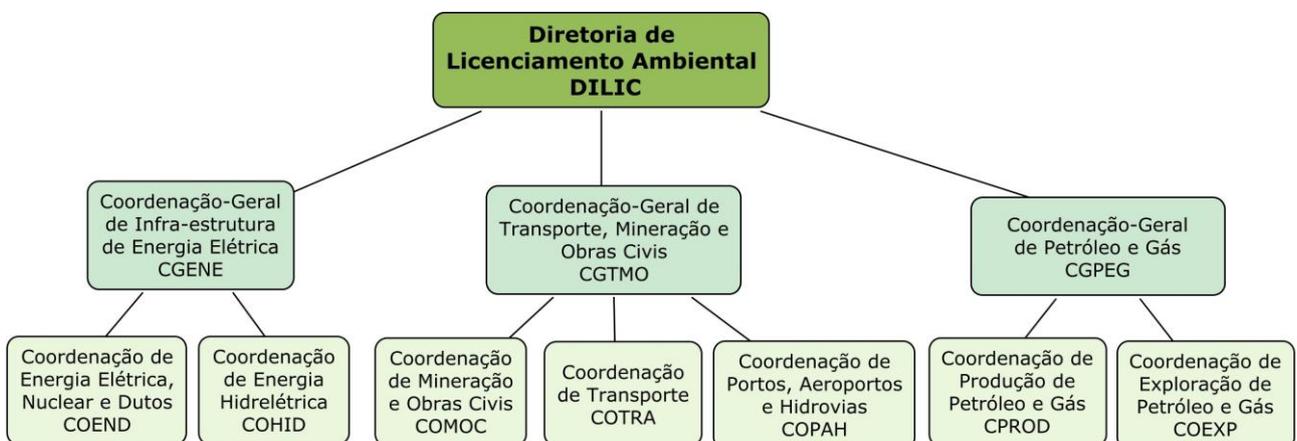
As principais atribuições do IBAMA são: exercer o poder de polícia ambiental; executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental conforme Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007 (BRASIL, 2007).

Cabe ao órgão, dentre outras atividades, propor e editar normas e padrões de qualidade ambiental; o zoneamento e a avaliação de impactos ambientais; a implementação do Cadastro Técnico Federal (CTF); a fiscalização ambiental e a aplicação de penalidades administrativas; o monitoramento ambiental; o apoio às emergências ambientais; a execução de programas de educação ambiental; o estabelecimento de critérios para a gestão do uso dos recursos faunísticos, pesqueiros e florestais (IBAMA, 2014). O IBAMA tem sede em Brasília e jurisdição em todo o território nacional, é administrado por um presidente e cinco diretores. Sua estrutura organizacional é descrita pela figura 2.

Figura 2: Estrutura Organizacional

Fonte: Elaboração própria, adaptado IBAMA (2014)

Compete à Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC) todas as etapas referentes ao Licenciamento Ambiental. A DILIC é responsável por coordenar, controlar, supervisionar, normatizar, executar e orientar a execução das ações referentes ao licenciamento. Sua estrutura de funcionamento é organizada da como na figura 3.

Figura 3: Organograma da Diretoria de Licenciamento Ambiental

Fonte: IBAMA (2014)

3.3 Participantes do Estudo

A pesquisa buscou levantar dados por meio de entrevistas realizadas com servidores representantes dos órgãos envolvidos nos processos de licenciamento e que de alguma forma participaram dos momentos que houve participação pública, seja por meio de audiências ou outro tipo de mobilização social, o público-alvo selecionado foi: o IBAMA, os empreendedores dos projetos, as ONGs ou movimentos e associações e o Ministério Público. Para efeitos de análise documental da efetiva participação pública foram selecionados 10 empreendimentos hidrelétricos, dentre os selecionados, somente a Usina Hidrelétrica de Corumbá IV recebeu a Licença de Operação, e a relação dos empreendimentos analisados se encontram no Quadro 1.

Quadro 1: Empreendimentos estudados

Empreendimentos
Complexo do Rio Madeira - UHE Santo Antônio e UHE Jirau
UHE Belo Monte
UHE Cachoeira dos Patos
UHE Corumbá IV
UHE Couto Magalhães
UHE Ilha Solteira
UHE Pai Querê
UHE Uruçui
UHE Volta Grande
UHE Ilha dos Pombos

Fonte: Elaboração própria

Para a concessão da Licença de Operação os empreendimentos devem cumprir as condicionantes exigidas nas licenças anteriores e somente a partir dessa concessão o empreendimento estará autorizado a iniciar sua operação. A situação de cada empreendimento está listada no quadro 2.

Quanto aos participantes da entrevista, que não gostariam de ser identificados, são servidores representantes de quatro órgãos envolvidos no processo de Licenciamento Ambiental de hidrelétricas. Vale ressaltar que a quantidade de entrevistas foi limitada pela quantidade e disponibilidade das pessoas que se propuseram a participar da entrevista. Mas de acordo com Bardin (2009), a quantidade de entrevistas é suficiente na medida em que as respostas começam a se repetir, causando exaustividade, como aconteceu neste estudo. A entrevistas

foram realizadas com 6 representantes do IBAMA, 1 representante do Ministério Público Federal, 1 representante do Movimento dos Atingidos por Barragens- MAB e 1 representante da Companhia Hidrelétrica do São Francisco- CHESF.

Quadro 2: Situação dos empreendimentos

Empreendimento	UF	Empreendedor	Situação atual
Complexo do Rio Madeira - UHE Santo Antônio e UHE Jirau	RO	FURNAS Centrais Elétricas S/A	Recebeu a LI
UHE Belo Monte	PA	INTERTECHNE CONSULTORES S/A	Recebeu a LP e a LI
UHE Cachoeira dos Patos	PA	INTERTECHNE CONSULTORES S/A	Aguardando a análise
UHE Corumbá IV	GO	Rede Couto Magalhães S/A	Recebeu a LP, a LI e a LO
UHE Couto Magalhães	GO, MT	Rede Couto Magalhães S/A	Licença prévia indeferida
UHE Ilha Solteira	MS, SP	Companhia Energética de São Paulo- CESP	Em fase de regularização
UHE Pai Querê	RS, SC	Consórcio Empresarial Pai Querê- CEPAQ	Indeferimento da LP, o processo se encontra em análise
UHE Uruçui	MA, PI	CIA Hidro Elétrica do São Francisco- CHESF	Processo encerrado
UHE Volta Grande	MG, SP	CEMIG- Geração e Transmissão	Estudos Ambientais em análise
UHE Ilha dos Pombos	MG, RJ	LIGHT ENERGIA SA	Em fase inicial de licenciamento

Fonte: Elaboração própria

3.4 Procedimentos de coleta e de análise de dados

A realização das entrevistas se deu entre a última semana de outubro e a primeira semana de novembro de 2014. O primeiro contato com os participantes foi por email, em seguida foram agendados dias e horários de realização das entrevistas e entregue o termo de consentimento para a gravação. O termo se encontra no Apêndice A.

Quadro 3: Categorias

Categoria	Sigla	Descrição
Assimetria de informação	ASIF	Identificação de falhas ou omissão de informações no que tange ao processo de licenciamento e a participação dos atores envolvidos
Conflito de Interesse	CONF	Visão conflituosa ou divergente entre os empreendedores, as comunidades afetadas e os órgãos ambientais
Participação Direta	PARD	Correspondente a participação da sociedade diretamente nas audiências prévia e pública
Participação Indireta	PARI	Corresponde aos conselhos onde representantes da sociedade, indicados pelas entidades ambientalistas participam do processo decisório de concessão de licenças
Mobilização Local	MOBL	Realização de protestos e movimentos contrários à instalação de empreendimentos que gerem impactos para as comunidades e o meio ambiente
Custo de transação	CUST	Identificação dos custos de transação envolvidos na participação pública nos processos de emissão de licenças ambientais para empreendimentos hidrelétricos
Impactos positivos	IMPP	Vantagens econômicas e sociais para as comunidades e meio ambiente afetados
Impactos negativos	IMPN	Conseqüências das intervenções realizadas
Condicionantes	COND	Estabelece as exigências necessárias para a emissão de Licença Prévia e podem ser reconhecidas durante a realização da Audiência Pública
Negociação	NGOC	Mediação entre os interesses da sociedade e do Estado, que geralmente são feitas pelos conselhos
Legal	LEGL	Identificação da participação social como pertencente ao instrumento de licenciamento ambiental previsto nas normas legais

Fonte: Elaboração própria

Em relação aos documentos constantes nos processos dos empreendimentos selecionados, todos eles foram coletados conforme a disponibilidade para consulta

pública no Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental Federal (Sislic).

Utilizou-se da análise de conteúdo, que para Bardin (2009) pode ser caracterizada como conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. O tratamento dos dados obtidos parte de uma literatura de primeiro plano para atingir um nível mais aprofundado, que ultrapasse os significados manifestos, relacionando assim as estruturas significantes com os significados (BERELSON, 1952) e para tanto, seguiu-se os procedimentos da análise categorial do conteúdo, uma vez que busca categorizar as unidades de texto que se repetem, inferindo uma expressão que as representem (MOREIRA, 2005).

Foram determinadas as unidades de registro (frases e parágrafos) e as unidades de significação (categorias) com base na leitura orientada dos documentos (OLIVEIRA, 2008), essas duas etapas e a quantificação das categorias em números de frases e parágrafos percebidos foi feita pela ferramenta computacional de análise qualitativa, o Atlas. ti, com essa ferramenta pode-se fazer consultas exclusivas que permitiram pesquisar seguimentos de dada categoria estabelecida. Essas categorias são classes que reúnem um conjunto de elementos sob um título genérico e esse agrupamento é feito segundo as informações comuns destes elementos (OLIVEIRA, 2008). A lista das categorias construídas para o estudo se encontra no quadro 3.

3.4.1 Desenvolvimento do instrumento de pesquisa

O instrumento utilizado para obtenção de dados dos participantes foi o roteiro de entrevista semi-estruturada guiado por perguntas fixas elaboradas, mas com flexibilidade dos pontos de interesse percebidos durante o andamento das conversas (GIL, 2002).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo, serão apresentados a revisão da produção nacional sobre Licenciamento Ambiental e Participação Pública, os resultados da pesquisa e sua discussão.

4.1 Caracterização do Processo de Licenciamento Ambiental no Brasil

A partir do levantamento de dados secundários: documentos, legislação, teses, sites oficiais, teses e artigos relacionados ao Licenciamento ambiental, o estudo apresenta as características principais deste instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, a Legislação que o regulamenta, quais são os procedimentos de emissão de licenças e como ocorre a participação pública nesse processo.

4.1.1 O Licenciamento Ambiental

O Licenciamento Ambiental é um dos instrumentos da PNMA (Política Nacional do Meio Ambiente) e, trata da obrigação legal prévia à instalação de quaisquer empreendimentos, sejam atividades potencialmente poluidoras sejam degradadoras do meio ambiente e possui como uma de suas mais expressivas características a participação social no processo decisório, por meio de Audiências Públicas (IBAMA, 2014). Segundo Costa (2009), o licenciamento ambiental é definido como um instrumento de caráter preventivo que procura o equilíbrio entre as ações de desenvolvimento econômico e social e de proteção do meio ambiente, que promove o uso racional dos recursos ambientais e racionaliza os custos empresariais. Desta forma pode-se inferir que estará sujeita ao licenciamento ambiental qualquer atividade que modifique o meio ambiente e/ou afete a qualidade ambiental.

Na Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) n° 237 de

dezembro de 1997 a Licença Ambiental é definida como o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso (IBAMA, 2002).

O licenciamento inclui as etapas de planejamento: emissão de três licenças e verificação do cumprimento das restrições determinadas em cada uma delas, que condicionam a execução do projeto, as medidas de controle e as regras de operação (COSTA et al., 2012).

Os procedimentos de realização dessas etapas podem ser resumidos segundo Assunção (2006), na seguinte ordem:

I- Definição pelo órgão ambiental competente dos documentos, projetos e estudos ambientais necessários ao início do processo de licenciamento;

II- Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais exigidos, dando-se a devida publicidade;

III- Análise pelo órgão ambiental competente dos documentos, projetos e estudos apresentados, realizando-se vistoria técnica, quando necessário;

IV- Solicitação de esclarecimento pelo órgão ambiental competente;

V- Realização de audiência pública, quando couber;

VI- Solicitação de esclarecimentos pelo órgão ambiental competente, em decorrência de audiência pública, quando couber;

VII- Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, jurídico;

VIII- Deferimento ou não do pedido de licença, com a devida publicidade.

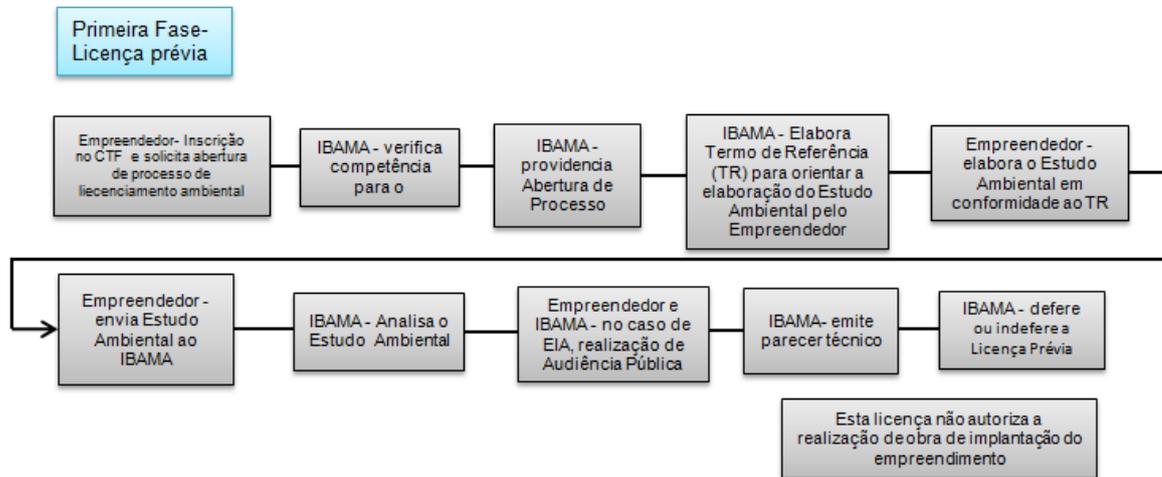
As licenças ambientais estão estabelecidas no Decreto nº 99.274/90, que regulamenta a Lei nº 6.938/81 e estão detalhadas na Resolução CONAMA nº 237/97 e são definidas como:

a) Licença Prévia (LP)

É concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua localização e concepção, atesta sua viabilidade ambiental e estabelece os requisitos básicos e os condicionantes a serem atingidos nas

próximas fases de sua implementação. Em projetos de grande impacto ambiental será exigida a realização do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e correspondente Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA), como condicionantes para a obtenção de licença prévia (IBAMA, 2002).

Figura 4: Fluxograma da Licença Prévia

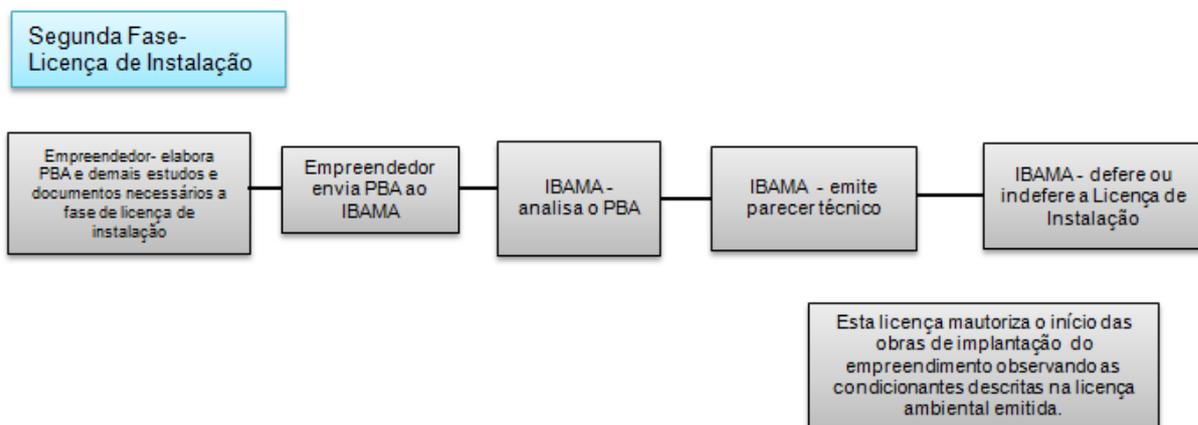


Fonte: Sislic, IBAMA (2014)

b) Licença de Instalação (LI)

Autoriza a instalação de empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados. A LI precede os procedimentos de efetivo início de implantação da atividade ou empreendimento.

Figura 5: Fluxograma da Licença de Instalação

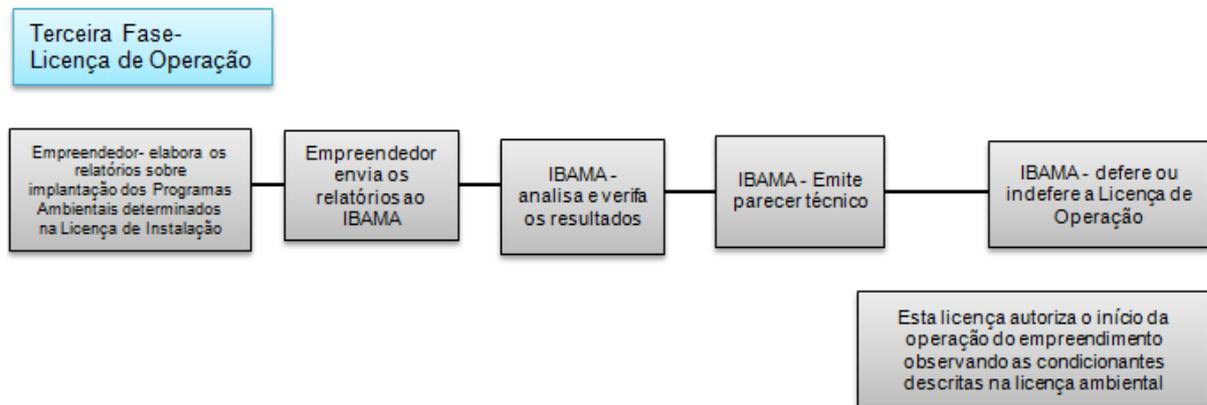


Fonte: Sislic, IBAMA (2014)

c) Licença de Operação (LO)

Autoriza a operação da atividade ou empreendimento após a verificação do efetivo cumprimento dos condicionantes estabelecidos nas licenças anteriores. Deve ser solicitada antes que o empreendimento entre em operação (UEMA, 2006).

Figura 6: Fluxograma da Licença de Operação



Fonte: Sislic, IBAMA (2014)

4.2 Legislação Ambiental

A legislação ambiental é o conjunto de normas jurídicas que entende o meio ambiente como bem jurídico a ser protegido, e essa proteção se estende à proteção da saúde e à garantia do bem-estar dos indivíduos (COSTA ET AL., 2012).

4.2.1 O Licenciamento na Constituição de 1988

A Constituição de 1988 em seu artigo 225 estabelece que

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988, p.127).

E para que seja assegurado esse direito, a Constituição dispõe no inciso IV, do § 1º

do mesmo artigo, que cabe ao poder público, " exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade (BRASIL, 1988, p. 127). "

4.2.2 Política Nacional do Meio Ambiente

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), nº 6.938/81, apresenta pela primeira vez na realidade nacional a necessidade de se conciliar desenvolvimento econômico com preservação ambiental (PÁDUA; SILVA, 2005). Os objetivos e instrumentos da PNMA visam à preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, adaptando o desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (MMA, 2014).

A PNMA tem dentre seus instrumentos essenciais a determinação de critérios e padrões de qualidade ambiental, o controle e zoneamento, a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), o licenciamento de atividades potencial ou efetivamente poluidoras e penalidades disciplinares ou compensatórias pela não execução de medidas e preservação ou correção de degradação ambiental (PADUA; SILVA, 2005).

4.2.3 Sistema Nacional do Meio Ambiente

O Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), instituído pela Lei nº 6.938/81 que foi regulamentada pelo Decreto 99.274/90, compreende os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos municípios e fundações públicas responsáveis pela formulação e execução de programas que buscam a proteção e melhoria do meio ambiente (CASTRO, 2006). O quadro a seguir apresenta a estrutura do SISNAMA.

O Sistema articula coordenadamente todos os órgãos públicos com contribuição

e/ou responsabilidade pela proteção ambiental, os órgãos pertencentes ao SISNAMA, dentro de suas esferas de competência, têm a obrigação legal de fazer valer os instrumentos e mecanismos da Política Nacional do Meio Ambiente, mesmo que não exista, no nível estadual ou municipal, norma ambiental própria (MMA, 2014).

Quadro 4- Estrutura do SISNAMA

Tipo de Órgão	Composição
Órgão Superior	O Conselho de Governo
Órgão Consultivo e Deliberativo	Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA
Órgão Central	Ministério do Meio Ambiente - MMA
Órgão Executor	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA
Órgãos Seccionais	Órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, controle e fiscalização de atividades degradadoras do meio ambiente
Órgãos locais	Órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades sobre suas jurisdições

Fonte: Elaboração própria

4.2.4 Conselho Nacional de Meio Ambiente

Criado pela Lei nº 6.938/81, o Conselho Nacional de Meio Ambiente –CONAMA, órgão consultivo e deliberativo, é um colegiado composto por representantes de ministérios e órgãos da administração federal ligados à questão ambiental, órgão estaduais e municipais de meio ambiente e organizações não governamentais.

Dentre as competências do Conselho, destaca-se o estabelecimento de normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos estados, toda mudança de estratégia na implementação da gestão ambiental no Brasil necessitará da anuência do CONAMA (PADUA; SILVA, 2005). Cabe ao CONAMA determinar a realização e os critérios básicos para a realização de estudos de impactos ambientais, bem como os prazos para a concessão de licenças, requisitando aos órgãos federais, estaduais, municipais e às entidades privadas informações necessárias para a apreciação de Estudos Prévios de Impacto Ambiental e respectivos Relatórios, no caso de obras ou atividades

capazes de gerar significativos impactos ambientais (UEMA, 2006).

O CONAMA faz cumprir suas diretrizes através de suas decisões, proposições, recomendações e resoluções, quando se tratar de deliberação vinculada a diretrizes e normas técnicas, critérios e padrões relativos à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos ambientais (MMA, 2014). O quadro 2 apresenta as principais resoluções do CONAMA relativas ao Licenciamento.

Quadro 5 – Principais Resoluções do CONAMA

Número da resolução	Conteúdo
Resolução CONAMA n° 001/86	Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Estabelece quais atividades tem a obrigatoriedade de elaboração do EIA/RIMA e quais as direções gerais para sua elaboração.
Resolução CONAMA n° 006/86	Trata dos modelos de publicação de pedidos de licenciamento
Resolução CONAMA n° 006/87	Define regras gerais para o licenciamento de obras de grande porte de interesse da união, como hidrelétricas
Resolução CONAMA n° 009/87	Regulamenta as Audiências Públicas
Resolução CONAMA n° 001/88	Dispõe sobre a criação do Cadastro Técnico Federal, definindo que somente as pessoas físicas ou jurídicas com esse cadastro poderão prestar consultoria na área ambiental.
Resolução CONAMA n° 013/90	Coloca que nas áreas circundantes às áreas de conservação, num raio de dez quilômetros, qualquer atividade que possa afetar a biota deverá, obrigatoriamente, ser licenciada.
Resolução CONAMA n° 002/96	Determina a implantação de Unidades de Conservação de domínio público a ser exigido em licenciamento de empreendimento de relevante impacto ambiental.
Resolução CONAMA n° 237/97	Regulamenta aspectos do licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente e revisa procedimentos e critérios visando sua utilização como instrumento de gestão ambiental.
Resolução CONAMA n° 279/01	Estabelece procedimentos simplificados para o licenciamento de empreendimentos elétricos com pequeno potencial de impacto
Resolução CONAMA n°	Dispõe sobre modelos de publicação de pedidos de licenciamento ambiental, diferenciando as exigências de publicação para empreendimentos de menor impacto.

Fonte: Elaboração própria

4.2.5 Política Nacional de Recursos Hídricos

A Lei Federal nº 9.433/97, também conhecida como “Lei das Águas”, criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNHR), essa Política prevê uma gestão dos recursos hídricos visando proporcionar os usos múltiplos das águas, de forma descentralizada e participativa, contando com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades. Os Planos de Recursos Hídricos; a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos e a cobrança pelo uso de recursos hídricos são, dentre outros, os instrumentos da PNRH (ANA, 2014).

4.2.5.1 Agência Nacional de Águas

O uso dos recursos hídricos necessita de outorga, que deverá ser solicitada pelo empreendedor diretamente ao órgão estadual ou federal gestor da bacia hidrográfica. Pela Lei nº 9.984/00 cabe a Agência Nacional de Águas (ANA) emitir outorgas preventivas de uso de recursos hídricos e os empreendimentos passíveis de autorização pelo Licenciamento Ambiental estão sujeitos à outorga e pagamento por fazerem uso dos potenciais hidrelétricos (BRASIL, 2000).

4.2.6 Normas Legais relacionadas ao processo de Licenciamento

Além das Políticas, Conselho e Sistema de fixação das diretrizes do Licenciamento Ambiental, outras normas legais regem as questões a cerca da execução desse instrumento. Dessa forma, foram elencadas as principais delas, que podem ser aplicadas ao contexto do Licenciamento como tentativa de garantir sua aplicabilidade.

A Lei Complementar Nº 140/2011, estabelece a forma de atuação da União, dos Estados e dos Municípios no licenciamento ambiental, cabendo ao IBAMA o

licenciamento de empreendimentos e atividades, que estejam:

- Localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva, em terras indígenas, em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
- Em locais destinados a pesquisar, lavar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN);
- Ou que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento (BRASIL, 2011).

Em 2011, foram editadas portarias do Ministério do Meio Ambiente – MMA e, regulamentando os procedimentos de licenciamento ambiental federal de alguns tipos de empreendimentos (IBAMA, 2014), as Portarias que se referem de alguma forma ao licenciamento ambiental de hidrelétricas são as Portaria n° 419/2011 que estabelece procedimentos e prazos para a manifestação dos órgãos envolvidos no licenciamento ambiental federal e Portaria n° 421/2011 que dispõe sobre o licenciamento e a regularização ambiental federal de sistemas de transmissão de energia elétrica.

4.3 Outros envolvidos no processo de Licenciamento Ambiental

No andamento do Licenciamento Ambiental diversos órgãos e entidades também se envolvem no processo, nas instâncias que estejam sob sua jurisdição, sejam eles: Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMAs), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), a Fundação Cultural Palmares, o Ministério de Minas e Energia (MME), o Ministério do Meio Ambiente (MMA), as Organizações Não Governamentais (ONGs), Sindicatos,

Associações Comunitárias, o Ministério Público, dentre outros envolvidos (IBAMA, 2014).

4.3.1 Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

É o órgão responsável pela preservação do patrimônio histórico nacional. Em áreas com potencial de ocorrência de sítios arqueológicos e áreas de interesse histórico e cultural, é necessária a realização de pesquisa autorizada pelo IPHAN e coordenada por arqueólogos devidamente registrados, previamente à execução de obras (MMA, 2002).

4.3.2 Fundação Nacional do Índio

É o órgão responsável pela tutela das nações indígenas e pela administração das respectivas reservas. Regula ainda as interferências de empreendimentos sobre os territórios indígenas, no caso dos recursos hídricos, a pesquisa e lavra dos recursos minerais em áreas indígenas só podem ser efetivadas com autorização do Congresso Nacional (MMA, 2002).

4.3.3 Fundação Cultural Palmares

A Fundação Cultural Palmares, entidade pública vinculada ao Ministério da Cultura, instituída pela Lei Federal no 7.668/88 e com o seu estatuto aprovado pelo Decreto no 418/92 tem a finalidade de promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira. Realizou a sistematização das áreas remanescentes de quilombos, das quais 32 já foram reconhecidas e 18 comunidades já receberam o título definitivo da terra (MMA, 2002).

4.3.4 Ministério de Minas e Energia

O Ministério de Minas e Energia tem por responsabilidade planejar a área energética nacional, conceder outorgas para a exploração de usinas hidrelétricas e definir diretrizes que regem os leilões de energia (AMORIM et al., 2014).

4.3.5 Ministério do Meio Ambiente

O papel do Ministério do Meio Ambiente é o de zelar pelo desenvolvimento ambiental sustentável do Brasil (AMORIM et al., 2014).

4.3.6 Representantes da sociedade civil

São Organizações Não Governamentais (ONGs), sindicatos ou associações comunitárias, populações atingidas, outras instituições públicas ou privadas afetadas pelo empreendimento que têm nas Audiências Públicas espaço para intervenção. Elas nascem a partir das fraquezas do Estado o que acentua o caráter público dessas organizações. Além do caráter ambientalista das ONGs envolvidas no licenciamento ambiental, há a mistura com outros movimentos sócias, que dão mais ênfase à sustentabilidade de forma geral, englobando aspectos sociais e não somente o meio ambiente restrito ao ecologismo (COSTA et al., 2012).

4.3.7 Ministério Público

Figura, como se sabe, como instância jurídica e fiscalizadora do processo negociador (AMORIM et al., 2014)

O Art. 129 da Constituição de 1988 estabelece como função do Ministério Público:

- I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas (BRASIL, 1988).

O Ministério Público aplica os instrumentos para garantir a condução do processo por parte do órgão licenciador, e fiscaliza o cumprimento, por parte do empreendedor, das condicionantes estabelecidas (UEMA, 2006).

Cabe ressaltar que a Ação Civil Pública e a Ação Popular são mecanismos de garantia e proteção do patrimônio público e o seu principal defensor é o Ministério (ALONSO ET AL., 1999).

4.3.8 Empreendedor

Fornecerá as informações que permitirão a identificação dos efeitos ambientais potenciais do empreendimento proposto e se responsabilizará pela alocação de recursos financeiros e materiais necessários à elaboração dos estudos exigidos pelo

órgão de licenciamento, à implementação de medidas mitigadoras, ao acompanhamento e monitoramento de impactos e auditorias (UEMA, 2006).

4.4 Participação Pública

A Participação Pública é a ferramenta que possibilita que os indivíduos façam parte da produção e usufruto dos bens produzidos, participando também na gestão e no processo de formulação de políticas públicas e tomada de decisão (ASSUNÇÃO, 2006).

No contexto ambiental, a participação pública das pessoas afetadas direta ou indiretamente pelos empreendimentos ou seus representantes busca além do interesse das comunidades, mas servem como arena de discussão das decisões públicas e da implementação de ações ambientais. Essa participação tende a diminuir as ingerências econômicas e políticas no processo de outorga de licenças ambientais.

4.4.1 Audiências Públicas

De acordo com a Resolução Conama nº 009/87, a finalidade da Audiência Pública é expor o conteúdo do Rima, esclarecendo as dúvidas e recolhendo críticas e sugestões a respeito do produto em análise.

Por mais que a realização das audiências públicas não garanta a participação das comunidades afetadas e a condução do processo de forma transparente, ela foi criada com esse objetivo (UEMA, 2006).

Na prática as comunidades esbarram em diversos fatores que prejudicam e até impossibilitam sua participação, como o acesso às informações relativas aos empreendimentos e seus impactos e a capacidade de mobilização para a participação do processo (SANTOS, 2001).

4.5 Identificação das Categorias de Análise Presentes no Processo de Participação Pública no Licenciamento Ambiental

Nessa seção são discutidos os resultados da análise dos dados obtidos nas entrevistas e nos documentos referentes a participação pública nas etapas do licenciamento ambiental. A análise foi feita seguindo os critérios de análise categorial temática proposta por Bardin (2009).

Tabela 1: Frequência das categorias

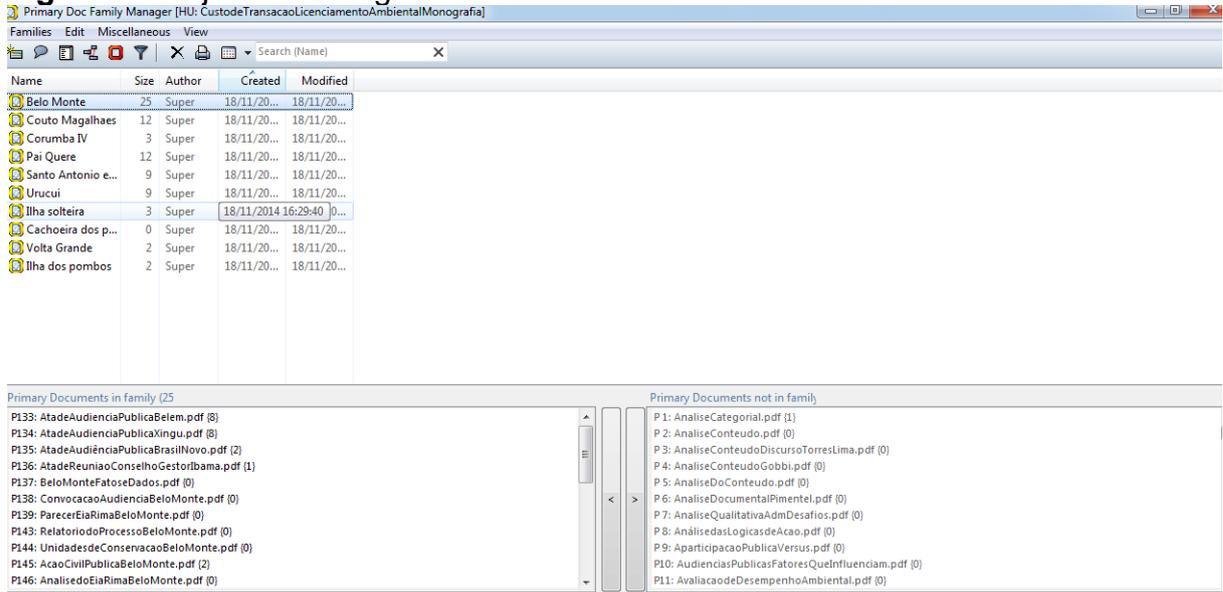
Documentos	Categorias											
	ASIF	COND	CONF	CUST	IMP	IMPP	LEGL	MOBL	NGOC	PARD	PARI	TOTAL
P 93	3	2	0	0	2	1	3	0	0	2	0	13
P 94	2	0	0	0	3	0	1	2	2	0	0	10
P 95	0	0	0	0	0	0	1	1	0	2	1	5
P 96	0	1	0	0	2	1	0	2	1	0	1	8
P 101	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
P 102	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
P 114	2	0	0	0	0	2	1	0	0	1	0	6
P 116	4	4	2	0	2	2	2	0	0	1	0	17
P 117	0	2	0	1	1	0	0	1	1	0	0	6
P 138	0	0	1	0	0	2	0	2	1	0	0	6
P 139	2	0	2	0	0	0	2	1	0	1	0	8
P 140	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2
P 141	2	2	3	2	3	3	0	2	3	3	1	26
P 150	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	2
P 152	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
P 153	4	2	14	12	1	4	3	0	2	3	3	48
P 158	2	6	2	5	4	6	2	1	0	0	0	28
P 160	0	0	1	0	0	0	0	0	2	0	0	1
P 161	3	1	3	2	3	2	2	1	0	1	2	20
P 163	3	2	2	2	5	2	1	1	1	1	1	21
P 164	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
P 165	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2
P 166	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
P 167	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	29	24	30	24	27	25	20	15	13	17	9	235

Fonte: Elaboração própria

Algumas figuras foram inseridas na pesquisa para facilitar a observação de como se deu as análises na ferramenta Atlas. Ti, como estão relacionado os documentos encontrados e as entrevistas feitas a respeito de cada hidrelétrica selecionada, como

os dados foram categorizados e qual a frequência encontrada para cada categoria.

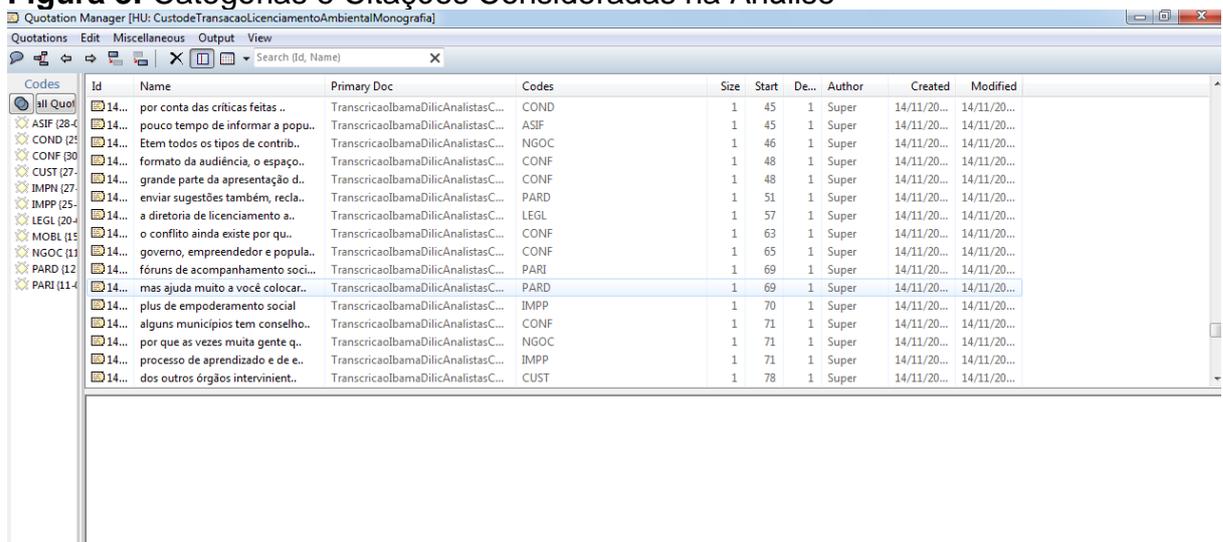
Figura 7: Projetos e Categorias Relacionados



Fonte: Elaboração própria

Os documentos relacionados a cada categoria foram agrupados em famílias, com a denominação de cada hidrelétrica envolvida no levantamento. E a coluna *Size* traz a quantidade de documentos selecionados para cada família.

Figura 8: Categorias e Citações Consideradas na Análise



Fonte: Elaboração própria

Em todos os documentos selecionados e entrevistas transcritas e foram feitas marcações nas citações relevantes e que se enquadravam em cada categoria estabelecida.

Figura 9: Frequência das categorias no Atlas ti.

Name	Grounded	Density	Author	Created	Modified	Families
ASIF	28	0	Super	11/11/20...	18/11/20...	
COND	25	0	Super	11/11/20...	18/11/20...	
CONF	30	0	Super	11/11/20...	11/11/20...	
CUST	27	0	Super	14/11/20...	14/11/20...	
IMPN	27	0	Super	06/11/20...	18/11/20...	
IMPP	25	0	Super	06/11/20...	06/11/20...	
LEGL	20	0	Super	14/11/20...	18/11/20...	
MOBL	15	0	Super	11/11/20...	11/11/20...	
INGO	11	0	Super	11/11/20...	11/11/20...	
PARD	12	0	Super	14/11/20...	14/11/20...	
PARI	11	0	Super	11/11/20...	14/11/20...	

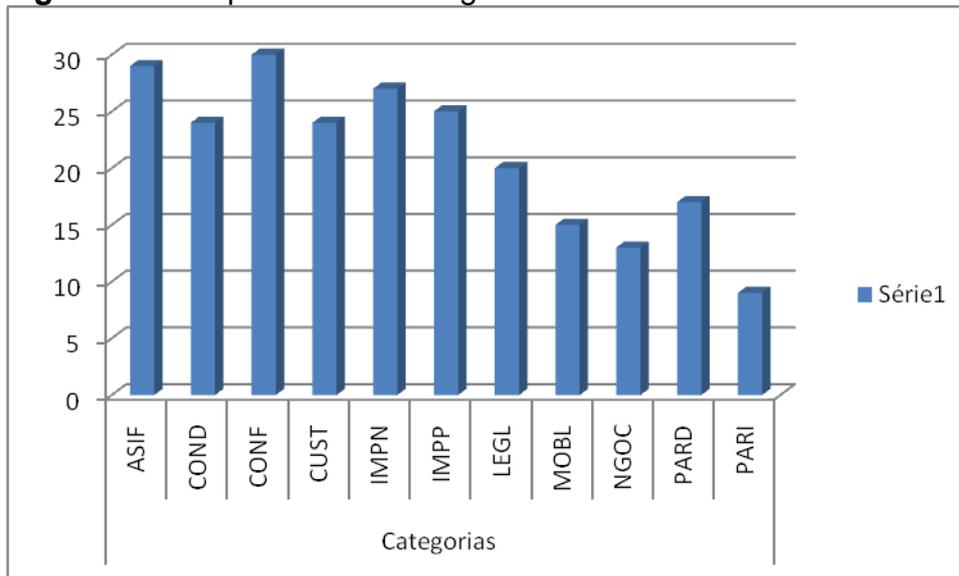
Fonte: Elaboração própria

A coluna *Grounded* do Atlas ti. apresenta a frequência, em números, das citações dentro de cada categoria determinada para a análise.

No somatório final do levantamento das categorias pelo Atlas ti., onde a letra P, seguida de numeração, representa o documento usado para análise. Dentre as categorias que tiveram maiores frequências estão os Impactos Negativos (IMPN), que dizem respeito aos impactos econômicos, sociais e ambientais causados pela implementação dos empreendimentos licenciados (REGANHAM, 2011).

Outras duas que tiveram maior frequência foram a Assimetria de Informação (ASIF) e o Conflito de Interesse (CONF), estas estão correlacionadas à Teoria dos Custos de Transação, uma vez que correspondem ao dispêndio de recursos com a finalidade de planejamento, adaptação e monitoramento das interações entre os agentes, visando cumprir os termos contratuais (exigências do licenciamento), de forma satisfatória (PERES, 2007).

Os impactos negativos são previstos na implementação de grandes empreendimentos. Os impactos podem ser ambientais, sociais e econômicos. O que se busca pela participação da sociedade nos processos é a contribuição para tornar o instrumento do licenciamento ambiental transparente, reduzindo ingerências políticas e econômicas (ASSUNÇÃO, 2006). Dessa forma a frequência dos impactos negativos na análise corrobora para a afirmação da existência desses impactos.

Figura 10: Frequência das categorias

Fonte: Elaboração própria

Quanto as categorias relacionadas ao tema de participação pública, a categoria Participação Direta da sociedade se deu pela percepção da importância e por meio da presença nas audiências públicas e como se comprova nos trechos: Entrevistado B: *importância da Audiência Pública no processo de licenciamento ambiental e na participação de todos na discussão dos assuntos a serem tratados*, Entrevistado A: *ajuda muito você colocar a cunha da sociedade ali contribuindo, resolvendo seus problemas*.

Já a Participação Indireta pode ser percebida pela formação de Conselhos e Fóruns para discussão dos impactos e da possibilidade de implementação do empreendimento, como foi citado pelo entrevistado C: *formação do Conselho por membros da sociedade, por exemplo, o CONSEMA, que participa da avaliação do parecer técnico*.

Os impactos positivos tiveram grande frequência na análise do termo enquanto categoria identificada, além de ofertar energia elétrica, o empreendimento é visto como um bom atrativo de recursos.

O pagamento realizado pelos empreendedores das usinas hidrelétricas pelo uso das fontes hídricas para a geração de energia elétrica, em função da área alagada podem se transformar em disponíveis que por sua vez podem ser aplicados em segurança, saúde e educação (AMORIM et al., 2014). Para alguns os empreendimentos podem trazer outros benefícios como salienta o entrevistador B:

melhoria das vias de acesso à cidade, geração de empregos, saneamento básico, dentre outros.

Os impactos negativos são relacionados principalmente aos causados ao meio físico e ao meio social, o entrevistado D cita alguns deles: *riscos à biodiversidade, deslocamento das comunidades, perdas de patrimônios históricos, desapropriação rural, alteração do microclima, instabilidade hídrica* e outros impactos decorrentes dos impactos iniciais como a *perda da cultura local* e muitos *impactos sociais e emocionais*.

O atendimento das condicionantes é premissa para a emissão dos pareceres, para tanto os empreendimentos buscam mitigar os impactos causados e compensar os prejuízos ambientais, algumas condicionante apareceram nas falas dos entrevistados foram identificadas várias delas nos documentos analisados, entrevistado F: *compensação da área a ser afetada*, entrevistado B: *remanejamento das pessoas afetadas, diversas ações estão previstas para adequação da infraestrutura local e ações no plano do desenvolvimento regional*.

O entrevistado A salientou que houve *casos que, principalmente em comunidade tradicionais, apareceram situações em audiências públicas que depois se pediu complementação do EIA por causa do que foi citado pela comunidade*. Dessa forma pode se entender que a participação pública também pode gerar discussões a cerca de fatores que não estavam contidos nos Estudos de Impacto Ambiental, mas que podem se tornar uma condicionante para a implementação do empreendimento.

Entretanto, as Audiências Públicas possuem um caráter muito mais formal e legal do que prático o que prejudica sua efetividade. Assim o instrumento é utilizado pelos tomadores de decisão porque é uma exigência legal, mas não uma vontade real (COLETTI, 2012). Como pode ser evidenciado na fala de um dos entrevistados do IBAMA *o caráter da audiência não é deliberativo, então a audiência serve para pegar sugestões e tirar dúvidas, mas o conflito ainda existe por que nada vai ser decidido, é mais informativo*.

As negociações foram apontadas geralmente nas interações feitas entre governo e empreendimentos, o município e as esferas de governo, e as negociações com moradores locais segundo o entrevistado F, *das áreas que serão afetadas pelas*

construções iniciais. E a categoria Legal foi percebida constantemente nas discussões que falaram da legalidade das Audiências Públicas e de como é a ação dos órgãos envolvidos no processo de licenciamento, até mesmo com relação ao comportamento de seus agentes.

Na categoria Legal a divulgação, foi citada como procedimento previsto na Legislação Ambiental, que fica na responsabilidade dos empreendimentos. Se essa comunicação não se dá de forma efetiva, as comunidades não ficam sabendo do andamento do processo e nem de quando e onde ocorrerão as Audiências Públicas, nessa realidade observa-se também a presença de Assimetria de informação, uma vez que a informação sobre dada transação é monopolizada por apenas uma das partes envolvidas, dificultando que haja uma troca justa entre as pessoas envolvidas (PERES, 2007).

As informações assimétricas são percebidas até antes do início dos estudos ambientais, como no relato do entrevistado A:

há informações assimétricas referentes aos concorrentes no processo de obtenção das concessões, na realidade das Audiências Públicas, muitas reclamações são feitas a respeito da falta de informação dos estudos, da divulgação de realização das Audiências Públicas, que alguma vezes não permitem o acesso de todas as comunidades envolvidas, problemas na distribuição de material educativo, do conteúdo do estudos EIA/Rima que peca na disponibilização das informações pertinentes ao estudo e às comunidades afetadas.

A categoria Assimetria de informação pode ser vista como variável fundamental para compreensão dos custos de transação (STIGLITZ, 1988). A legislação ambiental traz em suas normas que as populações impactadas por obras de potencial impacto ambiental sejam informadas e consultadas sobre as conseqüências que advêm das alterações do meio ambiente em que vivem (ALONSO, 2011).

O entrevistado C afirma que *há sonegação de informações*” e que muitas vezes “os dados brutos estão discrepantes da conclusão.

Quando o Rima não reflete com precisão os resultados do EIA ou quando sua linguagem ou forma de apresentação é pouco acessível ao cidadão comum a

participação da população no processo de licenciamento fica comprometida (ALONSO, 2001).

Outros problemas apontados são em relação ao tempo insuficiente que a os interessados tem para a leitura dos estudos antes da realização das Audiências Públicas, e o problema grave de tornar acessível às comunidades, as informações dos estudos ambientais, principalmente o Rima que tem essa finalidade, os dois principais motivos para a existência desse problema é a baixa escolaridade da população e a falta de iniciativa dos empreendimentos em apresentar um estudo de qualidade, sem ser superficial.

Essa realidade para o entrevistado D:

é um grande desafio, acho que é difícil realmente a gente superar isso ainda mais por uma questão, educacional, a gente tem um déficit muito grande, principalmente nas áreas onde as hidrelétricas estão sendo construídas e fora isso tem um risco muito grande onde tem uma discussão um pouco mais aprofundada dos impactos, do diagnóstico que é feito nas áreas que sofrem influência do empreendimento e que às vezes quando você passa pro RIMA e vai querer descrever de maneira resumida você acaba tendo uma superficialidade muito grande e ai acaba caindo em descrédito.

Para que o instrumento funcione conforme o previsto, é fundamental que haja transparência no processo (PERES, 2007), como é afirmado pelo entrevistado A: *o que garante que haja menos conflito é a transparência do processo.*

A categoria de Conflito de Interesse identificadas nos processos estão marcados, segundo o entrevistado D, *pelo predomínio de interesses políticos sobre os interesses da sociedade* o que pode ser identificado como um dos aspectos do custo de transação, que é a busca da maximização de resultados, a partir do comportamento dos indivíduos (AZEVEDO, 2000). Um dos objetivos do Licenciamento Ambiental é conciliar os conflitos de interesse com a garantia de sobrevivência das gerações futuras (COLETTI, 2012).

Foi percebido conflito entre dois grupos locais, uma vez que um se sentiu menos favorecido na participação da condução da audiência, para um participante das entrevistas *a própria participação pública era centrada em um ou outro interessado e*

o entrevistado completa “isso fica evidente no tempo destinado a participação de cada interessado no momento da Audiência Pública, de acordo com informações obtidas nas entrevistas *grande parte da apresentação é destinada ao empreendimento e há pouco espaço para a participação pública em si.*

Outro ponto levantado foi em relação à redução dos conflitos, que geralmente é esperada que aconteça nas Audiências Públicas pelas comunidades e setores atingidos pelo empreendimento. O que ocorre nas Audiências é um momento de abertura para elaboração de questões e esclarecimento de dúvidas concernentes aos impactos e as previsões de operação dos empreendimentos, dessa forma a poucas chances dos conflitos serem resolvidos nesse momento.

Para o entrevistado B *o governo, o empreendedor e a população local e como se dá o jogo entre os três é que faz aumentar ou reduzir os conflitos.* O conflito muitas vezes é iniciado porque nem sempre a política pública de interesse da sociedade civil é aquela idealizada politicamente (PERES, 2007). Na entrevista realizada no IBAMA salientou-se que ao contrário do que se costuma pensar nem sempre a população está contrária ao empreendimento, foi citado o caso do empreendimento de Pai Querê, onde já havia sido emitido o parecer negando a licença e a população continuou pressionando a favor da implementação da hidrelétrica, pois para eles o empreendimento iria trazer desenvolvimento ao município.

São percebidos também conflitos quanto ao tempo de emissão dos pareceres, de acordo com a fala de um do entrevistado E:

Aparece uma demanda que para o governo é mais urgente, mais importante, o que pode atrasar a emissão do parecer. Além do viés dos interesses políticos, a má qualidade dos estudos e fontes de dados apresentados, que faz com que haja pedidos de complementação, o atraso dos pareceres também pode ser justificado pelo “interesse da organização da instituição de priorizar outras coisas, no âmbito do governo e administrativamente também.

Outro conflito percebido no processo de licenciamento é em relação aos pareceres técnicos que são dados e as decisões institucionais. *Como a decisão final do parecer vem da instituição, esta poderá estar mascarada política, corrupta ou de qualquer outra natureza. Volta e meia existe uma pressão institucional para que se*

bote na conclusão do parecer, algo que facilite a decisão institucional de algum lado.

4.5.1 Outros custos identificados

Embora não sejam custos definidos pela Teoria dos Custos de Transação, foram identificados custos envolvidos na condução e nos meios necessários para tornar a participação pública efetiva nas Audiências Públicas e para fazer valer o instrumento de licenciamento.

Quadro 6: Outros custos identificados na análise

Custos
Acesso às Audiências Públicas- o empreendedor deve fornecer transporte e algumas vez a alimentação para a comunidade que irá participar das Audiências
Atrasos- ou por parte das próprias demandas do órgão licenciador ou por partes dos órgãos intervenientes e pela falta de cumprimento dos prazos
Qualidade dos dados- principalmente na apresentação do EIA/RIMA
Rotatividade dos servidores- a saída de técnicos que eram responsáveis pelos estudos, e a entrada de novos que precisarão de tempo para aprender os procedimentos
Custos de publicidade- geralmente os empreendimentos devem apresentar um plano de comunicação com o intuito de fornecer informações às comunidades afetadas, mas nem sempre são feitas da melhor forma, e nem sempre alcança todos os envolvidos

Fonte: Elaboração própria

5 Considerações Finais

Neste capítulo, é realizada uma análise dos resultados desta pesquisa com outros estudos sobre Licenciamento Ambiental e Participação Pública, as considerações finais por meio de discussão dos resultados encontrados, das limitações da pesquisa e suas contribuições, seguidas pelas Recomendações para Estudos Futuros.

5.1 Revisão da produção nacional sobre Licenciamento ambiental e Participação Pública

O objetivo desta seção é apresentar uma revisão a cerca dos estudos empíricos em nível de produção nacional sobre os temas Participação e processos de Licenciamento Ambiental nos periódicos científicos. Apresentar-se-ão os objetivos e principais resultados encontrados em nove artigos, abrangendo o período de 2005 a 2013 através da pesquisa pelos termos- "Licenciamento Ambiental" e "Participação Pública" na área de atuação da Administração Pública, Contabilidade e Administração Geral nos Periódicos classificados pela QUALIS 2013 da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES, 2014).

Reconhecidas as vulnerabilidades que os sistemas naturais tem em relação à atividade humana e o processo de desenvolvimento da sociedade, a questão ambiental está cada vez mais presente nas estratégias empresariais relacionadas ao meio ambiente, causando demandas cada vez maiores de sensibilização e comprometimento de órgãos ambientais e da população.

Sehnm, Oliveira, Ferreira e Rossetto (2012) realizaram um estudo bibliométrico identificando a evolução do interesse de publicação da administração nas questões da gestão ambiental, estratégia ambiental, desempenho ambiental e avaliação estratégica ambiental.

Machado, Ri Murcia e Machado (2011) investigaram a relação entre o Impacto Ambiental da atividade econômico das empresas brasileiras e os investimentos no meio ambiente, através da análise do Balanço Social das empresas selecionadas

para a realização do estudo evidenciou-se que as empresas cuja atividade não causam impacto ambiental estão mais propensas a realizarem baixos investimentos ambientais. Por outro lado, empresas de alto e pequeno/médio impacto ambiental estão mais predispostas a realizarem altos e moderados investimentos ambientais, corroborando com a teoria da legitimação, onde os investimentos são uma estratégia para buscar legitimação social e que geralmente utilizam de investimentos ambientais como uma forma de mitigar os efeitos de suas operações no meio ambiente, o que a legitima perante a sociedade e garante sua condição de continuar operando.

No que tange aos estudos sobre Licenciamento Ambiental, Stori, Abessa e Nordi (2013) concentraram-se na análise da controvérsia do licenciamento ambiental de um moderno terminal portuário neste estuário e das lógicas de ação de onze atores sociais envolvidos, ou seja, das visões de mundo que foram dominantes para os acordos que promoveram a instalação do empreendimento, com base nos referenciais das Economias de Grandeza e da Sociologia da Tradução.

Não foi observado um real processo de conservação no licenciamento analisado, apenas um processo de negociação de condicionantes, que resultou em desconfiças e conflitos. Verificou-se que as lógicas de ação comerciais e industriais foram visões de mundo dominantes no território. As lógicas cívica, doméstica, de opinião e de inspiração apenas exerceram o contraponto às visões dominantes, na forma de condicionantes socioambientais ao processo de licenciamento do empreendimento portuário analisado. E destacou-se a fragilidade dos instrumentos de planejamento e gestão ambiental, em especial o licenciamento ambiental e o zoneamento ecológico-econômico da Zona Costeira, frente às forças econômicas e políticas que orientam a gestão efetiva no sistema socioecológico estudado.

Souza e Jacobi (2011) buscaram identificar e analisar o contexto das conflituosas relações entre o movimento social e populações atingidas, de um lado, e IBAMA (Estado) e CBA/CNEC1 (Empreendedor), do outro, durante o longo processo de licenciamento ambiental do aproveitamento de Tijuco Alto no Estado de São Paulo. Constatou-se que a participação da sociedade civil organizada, seja com as perguntas ou nos posicionamentos manifestos, focou principalmente em assuntos

relacionados à qualidade do Estudo de Impacto Ambiental e da própria hidrelétrica proposta pelo empreendedor denotando a vitalidade do licenciamento e das audiências públicas, uma vez que o espaço foi utilizado para tratar de questões relacionadas ao debate proposto e não de demandas de cunho ideológico.

Através de um estudo de caso na bacia hidrográfica da baía da Ilha Grande, no estado do Rio de Janeiro, Da Silva e Pádua (2005) buscaram integrar os procedimentos para a obtenção do licenciamento ambiental com os da outorga de direito do uso das águas, ampliando as possibilidades de se aplicarem instrumentos econômicos na gestão ambiental. Relataram ainda a aplicação desse modelo, em caráter experimental, na implantação de uma indústria. Como resultado da aplicação do modelo observou-se que o uso dos instrumentos econômicos no controle ambiental – reduziu os custos de consecução de metas por meio de mecanismos de compra e venda de cargas poluidoras -, e a liberação da estrutura estatal de controle ambiental para o desenvolvimento e o gerenciamento de programas de governo, visando a excelência ambiental.

Cintra (2009) e Cunha (2010) conduziram dois estudos relacionados aos processos de Licenciamento focados em empreendimento da área de Saúde, analisaram a situação do Licenciamento Ambiental do setor saúde na cidade de Belo Horizonte em Minas Gerais no Brasil, a aplicação da legislação ambiental verificando se o estudo das dificuldades apontadas no licenciamento dos hospitais de Belo Horizonte poderia representar um avanço para a sustentabilidade ambiental do município. No levantamento ficaram evidente as dificuldades apresentadas pela maior parte dos empreendedores para o desenvolvimento dos estudos ambientais ou mesmo a aplicação de medidas mitigatórias de impacto, uma vez que os mesmos estão diretamente relacionados à estrutura física dos estabelecimentos de saúde.

No que tange a participação pública Fernandes, Ruediger e Riccio (2010), através da análise do processo de participação popular previsto na constituição brasileira, no caso da gestão municipal, e sua efetivação concreta nos sistemas de água e saneamento na região de Itaipu, no município de Niterói, RJ, os autores se propuseram discutir de que forma o aparato institucional e a cultura cívica existentes podem ser facilitadores ou não à participação pública na gestão municipal. Concluíram que os grupos sociais envolvidos no processo não influenciaram o

planejamento, desenvolvimento e implantação de uma política pública. Atenderam-se, sim, a interesses diversos dos manifestados pelos referidos grupos. A participação, nesse caso, foi apenas formal e, como tem ocorrido no nosso regime democrático, não passou de manipulação do jogo político estabelecido. A pesquisa apontou um nível de civismo pouco desenvolvido, no qual a cultura da participação não era disseminada em um grupo com alto capital simbólico.

A cerca da discussão sobre a participação pública Fonseca, Rezende, Oliveira e Pereira (2013) no âmbito do Poder Executivo federal, buscaram saber quais são os principais fatores que influenciam o potencial de efetividade das audiências públicas como mecanismo de participação social no processo de gestão das políticas públicas. Concluíram que, em muitos casos, a legislação está ultrapassada ou é omissa ou insuficiente em relação à realização de audiências públicas. Nos casos estudados de licenciamento ambiental, observou-se que a legislação vigente está ultrapassada e teve impacto negativo na efetividade da participação. Nos estudos de caso de licenciamento ambiental, foi patente a insatisfação de representantes da sociedade civil quanto ao momento de realização das audiências.

Nesses casos, as audiências públicas formais (de caráter obrigatório) ocorreram seguindo as resoluções do Conama, somente após a publicação do EIA e seu respectivo Relatório de Impacto do Meio Ambiente (EIA-RIMA). Nesse momento, decisões importantes já haviam sido tomadas, tais como a definição dos temas a serem analisados no EIA. Além disso, deficiência na participação social em momentos anteriores ao licenciamento traz para os debates do licenciamento temas fora do seu escopo, que deveriam ter sido amplamente discutidos anteriormente, como a escolha do local para o empreendimento e a definição das principais características do projeto.

5.2 Discussão dos Resultados

O estudo teve como objetivo geral caracterizar de forma qualitativa os custos de transação criados pela participação pública nos processos de Licenciamento

Ambiental para implementação de hidrelétricas no Brasil.

Para responder ao primeiro e segundo objetivos foi feito o levantamento da literatura existente sobre o processo Licenciamento Ambiental e a construção de hidrelétricas, levantamento de dados sobre como se dá o processo no âmbito do IBAMA, e demais intervenientes e os procedimentos de participação pública, mais especificamente nas Audiências Públicas.

Para satisfazer o objetivo geral da pesquisa e o terceiro e quarto objetivos específicos procedeu-se à análise categorial de conteúdo (BARDIN, 2009) das entrevistas realizadas, atas de Audiências Públicas (exemplo em anexo) e outros documentos pertinentes.

A frequência das categorias encontradas pela ferramenta computacional de análise qualitativa, o Atlas. ti., permitiu que fosse identificado as Categorias Impactos Negativos, a Assimetria de Informação e os Conflitos de Interesse com maior frequência entre todas as categorias estipuladas, o que corrobora para a afirmação da existência de custos de transação.

As categorias ASIF e CONF foram as que tiveram maiores frequências e na realidade das dez hidrelétricas brasileiras analisadas podem responder ao objetivo principal deste estudo, caracterizar os custos de transação criados pela participação pública nos processos de licenciamento ambiental.

A Teoria dos Custos de Transação identifica as duas variáveis como relevantes na falta de cumprimento de objetos das transações. A categoria Assimetria de informação pode ser vista como variável fundamental para compreensão dos custos de transação (STIGLITZ, 1988) assim como a categoria de Conflito de Interesses, uma vez que se traduz na busca da maximização de resultados, a partir do comportamento dos indivíduos (AZEVEDO, 2000). E um dos objetivos do Licenciamento Ambiental é conciliar os conflitos de interesse com a garantia de sobrevivência das gerações futuras (COLETTI, 2012).

A participação pública nos empreendimentos selecionados evidencia a existência dos conflitos de interesse entre os atores envolvidos, gerados em boa parte pelos problemas de assimetria de informação. Foram percebidos também custos relativos

à efetiva participação dos envolvidos direta ou indiretamente nos processos de licenciamento, bem como a participação daqueles que são afetados pelos impactos ambientais gerados pela implementação de empreendimentos de grande porte, como é o caso das hidrelétricas.

Um grande problema apresentado diz respeito a atuação do Ministério Público. Em diversos argumentos aparece que as ações do Ministério Público paralisam as obras, ou atrasam a emissão dos pareceres dos estudos necessários à obtenção das licenças. Para o entrevistado B, falta aos órgãos saber com que “ele pode contribuir e o que não pode contribuir dentro do processo” há uma falta de compatibilidade quanto ao tempo de andamento do processo “ainda tem muito bate cabeça, a gente tá lá no meio do licenciamento no meio de obras complexas, no meio dos estudos, de repente para tudo, quatro meses, porque o Ministério Público quer impedir o EIA/Rima”.

5.3 Contribuições e Limitações do Estudo

A principal contribuição do estudo foi a identificação qualitativa dos custos envolvidos na efetiva participação pública e a identificação de diversos conflitos entre os atores do licenciamento ambiental, conflitos esses que por vezes tornam os procedimentos mais lentos prejudicando as análises dos estudos e impossibilitando a eficiência da emissão dos pareceres necessários a obtenção de licenças ambientais.

A identificação dos custos pode contribuir para o aprimoramento dos próprios órgãos envolvidos, uma vez que permite a visualização de alguns gargalos que prejudicam o fortalecimento da gestão socioambiental. A identificação destes custos colabora ainda para que sejam tomadas iniciativas que visem uma melhor integração entre as comunidades afetadas, os empreendimentos hidrelétricos e órgãos envolvidos, podendo ser construída uma relação de parceria que tenha como objetivo comum o alinhamento do desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente e a redução de impactos negativos causados.

Uma das limitações de realização do estudo, diz respeito ao reduzido arcabouço teórico encontrado, e o direcionamento dos estudos para as necessidades e problemas apontados pelos empreendimentos, o que induz o pensamento de que todos os problemas são de responsabilidade dos órgãos licenciadores.

Duas outras limitações foram pertinentes, uma com relação à disponibilidade dos entrevistados e o problema do comprometimento em argumentar sobre questões polêmicas, uma vez que os entrevistados fazem parte do quadro das organizações, algumas questões são complicadas de serem expostas pela possibilidade de haver represálias, o que é totalmente compreendido. A outra limitação foi a impossibilidade de participação efetiva em alguma Audiência Pública e falta de tempo hábil para o deslocamento aos Municípios atingidos pela construção das hidrelétricas, com o intuito de realização de entrevista e uma maior interação e percepção da realidade estudada.

5.4 Recomendações para Estudos Futuros

Tendo como base as limitações apresentadas, sugere-se uma maior exploração dos temas que envolvem os procedimentos de Licenciamento Ambiental, bem como os custos neles envolvidos. Como a realidade de aplicação apresentam muitas lacunas em relação à participação pública efetiva na aplicação dos instrumentos de mitigação de impactos causados pela implementação de grandes empreendimentos poderiam ser realizados outros estudos nesse sentido. Uma vez que a pesquisa foi conduzida de forma qualitativa em sua totalidade, outro estudo poderá ser feito na mesma linha priorizando a pesquisa qualitativa.

Um problema que foi identificado e merecia ser estudado, diz respeito a atuação do Ministério Público nos procedimentos de licenciamento ambiental. Essa atuação pareceu não estar sendo conduzida nos mesmos intervalos de tempo necessários a aplicação dos instrumentos de licenciamento e foi identificada também como sendo um dos motivos da demora de emissão de pareceres. Dessa forma, poderia ser melhor explorada essa conduta do Ministério Público, assim como as interferências que ele propõe aos estudos e em que medida suas ações ajuda ou prejudica o

andamento dos processos.

Por ora, os resultados obtidos não pretendem ser definitivos na definição de todos os custos de transação envolvidos nos processos de licenciamento ambiental, mas representam um esforço inicial na identificação destes custos. A partir disso, outros estudos poderão ser desenvolvidos, de acordo com novas demandas e tendências, visando contribuir para o avanço progressivo do conhecimento teórico-empírico em relação à realidade ambiental.

6 REFERÊNCIAS

ALONSO, A.; COSTA, V.; PIQUET, L. Relatório final da pesquisa: **Participação e governança ambiental no Brasil: um estudo das audiências públicas para o licenciamento ambiental**. IBAMA, 2002.

AMORIM, et al. **O licenciamento ambiental para hidrelétricas do Rio Madeira: Santo Antônio e Jirau**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2014.

ASSUNÇÃO, F. **A participação social no licenciamento ambiental na Bahia** [manuscrito]: sujeitos e práticas sociais. 2006.414 f. Tese (Doutorado)- Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

AZEVEDO, P. **Nova economia institucional: referencial gerencial e aplicações para a agricultura**. UFSCar. São Carlos, 2000.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: 70 ed. Portugal, 2009.

BERELSON, B. **Content Analysis in communication research**. Glencoe, 1953.

BRASIL. Agência Nacional de águas, ANA. **Institucional**, Brasília, DF, 2014.

_____. Constituição (1988). **Artigo nº 225**. Brasil, 1988.

_____. **Lei nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981, Planalto. Brasil, 1981.

_____. **Lei nº 7.735**, de 22 de fevereiro de 1989, Planalto. Brasil, 1989.

_____. **Lei nº 9.984**, de 17 de julho de 2000, Planalto. Brasil, 2000.

_____. **Lei nº 11.516**, de 28 de agosto de 2007, Planalto. Brasil, 2007.

_____. **Lei complementar nº 140**, de 08 de dezembro de 2011, Planalto. Brasil, 1989.

_____. **Portaria nº 421**, de 26 de outubro de 2011. Ministério do Meio Ambiente. Brasil, 2011.

_____. **Portaria nº 419**, de 26 de outubro de 2011. Ministério do Meio Ambiente. Brasil, 2011.

_____. **Decreto nº 99.274**, de 06 de junho de 1990, Planalto. Brasil, 1990.

_____. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis, sislic. Brasil, 2014.

_____. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis, Institucional. Brasil, 2014.

_____. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis, Dilic. Brasil, 2014.

_____. Ministério do Meio Ambiente, Licenciamento Federal. Brasil, 2014.

BURSLIK, S. **Energia elétrica- setor emergencial**. IPEA. Brasília, 1994.

BURSZTYN, Marcel et al. **A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais**. Revista do Serviço Público, n. 58, v. 1. p. 37-55. Brasília, 2007.

COASE, R. H. "The Nature of the Firm." *Economica NS*, Vol. 5, p. 386-405, 1937.

_____. **The Problem of Social Cost.** Journal of Law and Economics, Vol. 3, p. 1-44, 1960.

COLETTI. R. **A participação da sociedade civil em instrumentos da política ambiental brasileira.** Desenvolvimento e Meio Ambiente, nº 25. Paraná, 2012.

COLI, A.; DUPAS, F. **Licenciamento Ambiental para implantação de pequenas centrais hidrelétricas.** Universidade Federal de Itajubá. Minas Gerais, 2004.

COMASE, **Comitê Coordenador das Atividades de Meio Ambiente do Setor Elétrico**

Brasileiro. Referencial para Orçamentação dos Programas Socioambientais, Vol. 1– Usinas Hidrelétricas, 1994.

DAHLMAN, C. J., **The Problem of Externality.** The Journal of Law and Economics, Vol.22(1), 1979, p. 141-162.

FAGUNDES, J. **Economias Institucional: Custo de Transação e Impactos sobre a política de defesa da concorrência.** UFRJ. Rio de Janeiro, 1997.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de administração de empresas,** v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

Instituto socioambiental Disponível em:
<http://www.socioambiental.org/inst/camp/Ribeira/energia>. Acesso em: 20 set. de 2014.

MOREIRA,W. **Análise de conteúdo: técnica de elaboração e análise de**

unidades de significado. RCBM, vol. 13, nº 4. São Paulo, 2005.

MOTTA, R. **Desafios Ambientais da economia brasileira.** Texto para discussão nº 509.IPEA. Rio de Janeiro, 1997.

OLIVEIRA, D. **Análise de conteúdo Temático-Categorial: uma proposta de sistematização.** Rev. Enferm. UERJ. Rio de Janeiro, 2008.

PADUA, R.;SILVA, L. **Gestão e licenciamento ambiental no Brasil: modelo de gestão focado na qualidade do meio ambiente.** Cadernos EBAPE.Rio de Janeiro, 2005.

PERES, U. **Custos de Transação e Estrutura de Governança no Setor Público.** RBGN. São Paulo, 2007.

RODRIGUES, M. **Instituição de direito ambiental.** São Paulo: Max Limonand, 2002.

REGANHAN, J. **Os custos econômicos sociais e ambientais do licenciamento ambiental federal de usinas hidrelétricas no Brasil: uma proposta metodológica.** Projeto de Mestrado em desenvolvimento sustentável. Brasília, 2011.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

RISSATTO. D.; SPRICIGO, B. **A Política Ambiental no Brasil no período de 1970-1999. Revista Ciências Sociais em Perspectivas.** Vol. 9, nº 16. Paraná, 2010.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos.** São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

SANTANA, E. **A economia dos custos de transação e a reforma na indústria de**

energia elétrica do Brasil. Est. Econ., v.29, nº3. São Paulo, 1999.

SOUSA, A. **A evolução da Política Ambiental no Brasil do século XX.** Disponível em: http://www.achegas.net/numero/vinteeseis/ana_sousa_26.html. Acesso em: 16 set. 2014.

SOUZA. A. **Licenciamento Ambiental e Ampliação da cidadania: o Caso da hidrelétrica de tijuco alto.** Organização e Sistema. Bahia, 2011.

Williamson, O. **Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implications** (Free Press, New York), 1975.

APÊNDICES

Apêndice A – Termo de Consentimento para Gravação da Entrevista

TERMO DE CONSENTIMENTO

Eu, _____,
accio participar voluntariamente dessa pesquisa como entrevistado.

Autorizo o uso de gravador durante a entrevista:

Sim

Não

ASSINATURA

DATA: _____

Apêndice B: Roteiro de entrevista

Roteiro de entrevista

- 1- As comunidades participam ativamente das audiências públicas?

- 2-A participação de comunidades, ONGs e entidades interessadas no processo de licenciamento ambiental, ajuda a tornar o instrumento mais transparente?

- 3-Além das audiências públicas, há algum outro tipo de consulta ou interação com as comunidades afetadas pelos empreendimentos?

- 4- A linguagem utilizada no EIA/RIMA é de fácil compreensão para a maioria da população?

- 5-De acordo com a norma legal, as audiências públicas têm caráter consultivo, nos 10 processos em questão, as comunidades tiveram espaço nas audiências para apresentar sugestões?

- 6-O único meio da sociedade saber das audiências públicas é por meio das publicações oficiais?

- 7-As audiências prévia e pública têm contribuído para a redução dos conflitos de interesse nos processos de licenciamento?

- 8-Qual contribuição a participação da sociedade tem dado para o aperfeiçoamento do processo de licenciamento ambiental?

- 9-A participação da sociedade atrasa ou dificulta de alguma forma a emissão de licenças?

10- Se não houvesse a participação pública, o custo da emissão de licenças seria menor?

11-Há denúncias de irregularidades dos empreendimentos por parte da sociedade?

12-De modo geral, o licenciamento tem ocorrido antes ou depois do empreendimento instalado?

13-Quais os principais problemas que influenciam na demora de emissão de pareceres?

14-Há divergências entre as normas legais de licenciamento federais e estaduais?

15-Há divergências entre o que se encontra na Lei e o que ocorre na prática?

16- Existem normas do licenciamento ambiental que não são operacionalizadas devido alguma dificuldade?

17-O sistema de licenciamento tem sofrido alterações em função da troca de dirigentes e outras instâncias de poder ao longo dos anos?

18-A capacidade técnica dos analistas ambientais condiz com a realidade apresentada por cada projeto?

19-Há investimento constantes na capacitação dos analistas responsáveis pelos pareceres ambientais?

20-O licenciamento ambiental pode ou não ser terceirizado?

21-Todos os documentos relativos aos empreendimentos estão disponíveis para consulta pública? E a consulta é de fácil acesso?

ANEXOS

ANEXO A - EXEMPLO DE ATA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA

Aos vinte e um dias do mês de março do ano de dois mil e doze, às dezenove horas e trinta minutos, na Associação Comercial e Industrial de Lages – Acil, no Município de Lages, Estado de Santa Catarina, foi iniciada a Audiência Pública para discussão do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e do Relatório de Impacto Ambiental – Rima do Aproveitamento Hidrelétrico – AHE Pai Querê. A audiência foi presidida pela analista ambiental Paula Márcia Salvador de Melo e teve como secretário executivo o analista ambiental Eduardo Trazzi Martins.

O analista Eduardo Martins fez a leitura do regulamento da audiência.

A Presidente fez a saudação aos presentes, informando que o objetivo principal do evento, nos termos do Licenciamento Ambiental Federal, consiste na exposição do conteúdo do EIA e do Rima, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes críticas e sugestões a respeito do empreendimento.

Em seguida a presidente da audiência chamou algumas autoridades para compor a mesa de abertura. Compôs a mesa de abertura a Sra. Paula Melo, o Sr. Cláudio Cristami, Procurador da República no Município de Lages, o Sr. Edson Schiavotelo, representante do Consórcio Empresarial Pai Querê – Cepaq, o Sr. Renato Nunes de Oliveira, Prefeito Municipal de Lages, o Sr. Anilton Freitas, Vereador e Presidente da Câmara Municipal de Lages, e o Sr. Rubens Habitzreutl, Coordenador de Comunicação Social do Cepaq.

Os componentes da mesa fizeram uma breve explanação aos presentes na audiência.

Em seguida, a presidente da mesa convidou o Sr. Eduardo Martins para a apresentação dos procedimentos que norteiam o Licenciamento Ambiental Federal, destacando a importância da fase de Audiências Públicas.

Em seguida, o Sr. Edson Schiavotelo realizou a apresentação do empreendedor, e o Sr. Demóstenes Pinheiro, a apresentação do projeto do AHE Pai Querê.

Após a apresentação do projeto, a presidente da mesa convidou a empresa Bourscheid, responsável pela elaboração do Estudo Ambiental, para realizar a exposição técnica sobre os estudos desenvolvidos.

A presidente da mesa encerrou a primeira etapa dos trabalhos, dando um intervalo de 15 minutos, após o qual se iniciou a inscrição dos debatedores. Foi dado prazo de 30 minutos para inscrição dos questionamentos, após o qual a presidente convocou para composição da mesa os responsáveis pelo empreendimento e pela elaboração do Estudo Ambiental para responder os questionamentos da plenária.

Os primeiros questionamentos foram manifestações de apoio ao projeto. Em seguida, foi realizado questionamento sobre as eventuais alterações climáticas na região, o qual foi respondido pelo Cepaq, ressaltando que o sistema climático da região não será afetado. A próxima pergunta refere-se aos levantamentos faunísticos, como foram realizados, a duração e os métodos, que foi respondida pela Bourscheid. Foi realizado questionamento quanto às medidas mitigadoras para as espécies endêmicas. A Bourscheid respondeu que serão realizadas ações de resgate e formação de banco de germoplasma para estas espécies. Foi perguntado qual o valor da indenização dos terrenos atingidos, se todos os imóveis e famílias de atingidos serão indenizados, a quantidade de famílias que terão que sair de suas terras, e qual a porcentagem de área afetada para indenização total do terreno. O Cepaq respondeu que o estudo realizado até agora ainda não contempla o valor dos terrenos a serem indenizados, e só em fase posterior é que se chegará a esse valor. Garantiu que os valores serão os de mercado, que será feito um laudo de cada propriedade, dependendo do tipo de propriedade, que a negociação será feita individualmente e que ninguém sairá perdendo. Quanto à realocação das famílias, informou que são 334 famílias afetadas e entre 30 a 60 famílias é que terão que ser realocadas, com toda assistência e suporte necessários. Ressaltou que a construção da usina não irá alterar profundamente a questão socioambiental da região. Foi questionada qual a arrecadação em *royalties* para Lages. O Cepaq respondeu que não existe