
Os autores respondem

The authors reply

Risco de captura e política pública em energia

Risk of capture and public policy in energy

O artigo em debate analisa os impactos sociais e à saúde de dois empreendimentos hidrelétricos: Tucuruí (Pará, Brazil) e James Bay (Quebec, Canadá). Existe uma relação muito íntima entre meio ambiente, saúde e economia, onde uma boa parte dos impactos socioambientais provocam danos à saúde e são provocados pelas pressões econômicas. Estimular o crescimento econômico é uma das principais metas de qualquer governante e a oferta de energia é uma das restrições a esse crescimento.

O incentivo ao crescimento econômico está associado ao estímulo a investimentos em projetos de infraestrutura, que estão relacionados a eleva-

dos recursos financeiros e impactos socioambientais. A realização de grandes obras de engenharia, num curto espaço de tempo, aumenta ainda mais essas preocupações socioambientais.

Os dois debatedores contribuíram para enriquecer a discussão sobre os impactos de grandes empreendimentos hidrelétricos, principalmente buscando lições para projetos atuais e futuros.

Ressalto a convergência das duas contribuições, a do Prof. Franco Netto sobre a necessidade de valorizar os aspectos estratégicos da avaliação ambiental, dentro da perspectiva do desenvolvimento sustentável; e a da Profa. Tambellini que destaca as deficiências do processo de licenciamento ambiental. A afirmação dela corrobora esta preocupação com os mecanismos de prevenção da legislação nacional: “estamos lidando com estudos de impactos ambientais (EIA) mal elaborados e mal avaliados”.

O principal instrumento de prevenção da legislação brasileira ainda é o licenciamento ambiental o qual procura avaliar os potenciais impactos sociais e ambientais, determinando-se medidas preventivas, compensatórias e mitigadoras. Como regra, a legislação ambiental e a jurisprudência brasileira não são preventivas, necessitando verificar a ocorrência do dano ambiental para poder responsabilizar seu causador.

Nesta réplica, dentro desta mesma linha e buscando não caminhar para uma visão conspiratória, pretendo discorrer sobre alguns pontos que julgo relevante para analisar porque o processo de avaliação ambiental dos empreendimentos hidrelétricos não atende a finalidade a que se destina.

O represamento de águas foi responsável por grande parte do crescimento econômico dos países centrais. As hidrelétricas são consideradas uma forma de geração de energia limpa, eficiente, barata e renovável. Hoje, teria sérias considerações sobre esta afirmativa.

No século passado, muitos países subordinaram suas políticas econômicas e energéticas à atividade de represamento de recursos hídricos. É notório que grandes projetos energéticos estão sempre atrelados a importantes danos ambientais. Contudo, as experiências de James Bay e Tucuruí demonstraram que esses megaprojetos também causaram enormes impactos sociais e à saúde, que normalmente são negligenciados.

Vivemos numa época em que o poder de muitas corporações é superior ao poder dos governos nacionais, colocando-se um elevado risco de captura, que restringiria a autonomia dos gestores públicos para tomar decisões independentes. A supremacia das forças econômicas no processo decisório limitaria os governantes de por em prá-

tica políticas de proteção ao meio ambiente necessárias a um desenvolvimento sustentável¹.

Algumas corporações e setores organizados da economia são capazes de capturar, influenciar e estabelecer parâmetros para as políticas ambientais. Este é o enorme risco de captura que se operacionaliza pela falta de independência e de integridade das políticas públicas, ficando atreladas à vontade política dos gestores em impor custos socioambientais a algumas corporações. Isso forma o que Lee e Perl² denominaram por uma “lacuna de integridade” entre a proteção ambiental desejada e a política pública necessária para cumprir essa função. Dentro dessa “lacuna de integridade”, a capacidade e o grau de liberdade dos países para equilibrar a “guerra de forças” entre economia e ambiente estariam intimamente comprometidos com os interesses das corporações.

O poder dominante das grandes corporações tem prevalecido nas escolhas dos modelos de desenvolvimento econômico. Habitualmente, essas interferências nas políticas ocorrem desde as fases de planejamento e de avaliação dos grandes empreendimentos hidrelétricos³.

No Brasil, as discussões sobre o licenciamento ambiental dos empreendimentos hidrelétricos na região amazônica e o do código florestal seriam exemplos que reproduzem e questionam essa captura e essa “lacuna de integridade” na elaboração de políticas públicas.

Não se questiona a necessidade de aumento da oferta de energia. A função de uma política energética sustentável seria equilibrar o crescimento econômico possível dentro de uma degradação ambiental aceitável.

Nas últimas décadas, esse tema se acirrou, devido às crescentes pressões por crescimento econômico e por proteção ambiental. O senso comum é que os governantes devem optar por um nível aceitável de degradação do meio ambiente para promover certo crescimento econômico. Normalmente, o resultado deste enfrentamento seriam políticas públicas que privilegiam os fatores econômicos em detrimento do que seria possível em termos de proteção ambiental⁴.

Os empreendimentos hidrelétricos estão associados a elevados riscos e benefícios e para se tornarem viáveis economicamente, necessitam de financiamentos subsidiados (longo prazo, baixa taxas de juros e extensos períodos de carência). Este tipo de recurso financeiro só está disponível nos bancos de desenvolvimento, e.g. Banco Mundial, BNDES, Banco de Desenvolvimento Asiático e Banco Interamericano⁵.

O Banco Mundial que historicamente apoiou e financiou este tipo de empreendimentos hidrelé-

tricos como promotores do crescimento econômico e desenvolvimento dos países periféricos, alterou sua posição. Desde a década de 90, o Banco Mundial criou enormes restrições financeiras aos projetos de infraestrutura, resultando em menos investimentos. O Banco Mundial ainda reconhece o papel das hidrelétricas no desenvolvimento sustentável e na redução da pobreza. Contudo, novos empreendimentos hidrelétricos devem integrar a necessidade de geração de energia com um amplo espectro de preocupações socioambientais⁶.

Desde a década de 70 já existiam fortes resistências aos grandes empreendimentos hidrelétricos devido aos enormes impactos socioambientais que seriam negligenciados desde a fase de planejamento. As falhas recorrentes dos órgãos financiadores e dos executores desses empreendimentos em demonstrar que os benefícios superam os custos e em cumprir a legislação e os acordos firmados, reforçam a tese de captura e da supremacia dos fatores econômicos em detrimento das preocupações socioambientais³.

Os impactos das hidrelétricas de Tucurí e James Bay simbolizam essa dificuldade em se demonstrar que os benefícios de um empreendimento superam seus custos. Por um lado, defende-se a necessidade de aumentar a capacidade instalada de geração de energia para manter um crescimento econômico sustentado. Mas, por outro lado, se questiona os colossais impactos socioambientais desses empreendimentos.

Como ressaltado pelos debatedores, a avaliação dos impactos ambientais são superficiais e tendem a não cumprir sua finalidade. Eu vislumbro duas situações. Na primeira, as empresas divulgam suas avaliações ambientais que constam de algumas informações relevantes no meio de uma enormidade de informações irrelevantes, tornando os documentos bastante extensos e difíceis de serem analisados. Quem já participou de alguma audiência pública sabe do que estou falando. A segunda, as empresas produzem as avaliações ambientais, que são documentos públicos, mas não as disponibilizam. Documento público é bem diferente de documento disponível. Esta é uma estratégia utilizada por algumas empresas do setor energético.

Além disso, as avaliações ambientais tendem a ser superficiais. Nas fases de planejamento e avaliação de novos empreendimentos hidrelétricos são restritas à viabilidade técnica e à uma avaliação custo-benefício. A necessidade de viabilizar o projeto muitas vezes influencia a metodologia utilizada nas análises, porque se sabe que dependendo do resultado da análise de viabilidade, o projeto pode ou não interessar aos investidores. Normalmente, os

impactos sociais e à saúde são negligenciados e tem pouca influência no processo decisório³.

Nas últimas décadas, devido às baixas taxas de crescimento econômico quando comparada com os demais países, o governo brasileiro vinha sofrendo enormes pressões. Em 2007, uma resposta a essa demanda por crescimento foi a implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que se trata de uma série de medidas administrativas para incentivar os investimentos em infraestrutura, onde 85% devem vir do setor privado. Portanto, o sucesso do PAC reside na habilidade do governo em persuadir os investidores privados a investir em infraestrutura^{7,8}.

Projetos de infraestrutura causam severos impactos socioambientais, como já foi discutido e quase sempre acabam gerando longas demandas judiciais. Disputas judiciais podem não impedir um projeto de acontecer, mas podem onerar ou tornar o projeto menos viável economicamente desencorajando os investidores. Por isso, a estratégia do governo foi tornar as licenças ambientais em projetos relacionados ao PAC como prioritárias, flexibilizando diversas restrições legais, a fim de reduzir o prazo para concessão da licença ambiental. Outra estratégia foi à substituição do comando do Ministério do Meio Ambiente, o que elevou em 40% a concessão de licenças ambientais, considerando o mesmo período de tempo. Estas medidas reduziram o tempo médio de licenciamento de 37 meses para um máximo de 13 meses^{7,8}.

Contudo, esse esforço governamental não ficou impune. Devido a inúmeras restrições ambientais impostas pelos órgãos reguladores aos projetos originais (houve uma redução significativa da área inundada, respeito os ciclos ambientais, que consequentemente reduziram os impactos socioambientais) que representou a necessidade de investimento adicional, elevando os custos operacionais e de implantação das hidrelétricas. No caso da Hidrelétrica de Belo Monte, essa elevação de custos no valor do megawatt gerado atingiu dez vezes o custo das hidrelétricas antigas.

No mundo, ainda existe um enorme potencial hidrelétrico inexplorado. A estimativa é de que pelo menos 70% do potencial hidrelétrico disponível e viável economicamente ainda não foi explorado. Essa disponibilidade hidrelétrica varia regionalmente: na África é de 93%, na Europa é de 78%, na América Latina é de 62% e na Ásia é de 82%⁶.

Logo, o problema só tende a crescer. Essa disponibilidade hidrelétrica estimula que esse modelo de política energética, iniciada no meio do século passado, de construir hidrelétricas para promover o crescimento econômico, chegue até os dias atuais.

Em muitos países periféricos, com destaque para Brasil e China, esse “modelo de desenvolvimento” ainda prospera. Contudo, nos países centrais, com destaque para os Estados Unidos e o Canadá, a construção de hidrelétricas já se encerrou.

No Brasil, a política de gestão energética baseada na construção de hidrelétricas, especialmente na região Amazônica, está repetindo alguns erros cometidos nas experiências passadas como as de Tucuruí e James Bay. As lições aprendidas no artigo em debate não foram incorporadas no processo decisório e na avaliação ambiental. Muito se deve à interferência política e ao modelo de desenvolvimento adotado. Faz-se necessário uma gestão sustentável e participativa dos novos empreendimentos hidrelétricos.

Referências

1. Hession M, Howlett M, Summerville T. *Canadian Natural Resource and Environmental Policy*. 2nd Edition. Vancouver: UBC Press; 2005.
 2. Lee E, Perl A. *The Integrity Gap*. Canada's Environmental Policy and Institutions. Vancouver: UBC Press; 2003.
 3. The World Commission on Dams. *Dams and development*. A new framework for decision-making. London: Earthscan Publications Ltd; 2000.
 4. Zhang ZX. Asian energy and environmental policy: Promoting growth while preserving the environment. *Energy Policy* 2008; 36:3905–3924.
 5. Li F. Hydropower in China. *Energy Policy* 2002; 30:1241-1249.
 6. World Bank. *Directions in hydropower*. Washington, DC: World Bank; 2009.
 7. Brasil. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2007-2010. 2008. [acessado 2012 maio 13]. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/pac/>
 8. Faleiros G. *Lula's Economic Plan is Unsustainable*, Americas Program Report. Silver City: International Relations Center; 2007.
-