

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

INFLUÊNCIA DO PROJETO HIDRELÉTRICO DE CORUMBÁ IV SOBRE A GESTÃO  
AMBIENTAL MUNICIPAL

Dario Dias Peixoto

Orientador: Fernando Paiva Scardua

Dissertação de Mestrado

Brasília, fevereiro / 2009

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

INFLUÊNCIA DO PROJETO HIDRELÉTRICO DE CORUMBÁ IV SOBRE A GESTÃO  
AMBIENTAL MUNICIPAL

Dario Dias Peixoto

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental, opção acadêmico.

Aprovado por:

---

Fernando de Paiva Scardua, Dsc., CDS/UnB, 2004  
(Orientador)

---

Fabiano Toni, Dsc., University of Florida, 1999  
(Suplente)

---

Saulo Rodrigues Filho, Dsc., Universitat Heidelberg (Ruprecht-Karls), Alemanha, 1999  
(Examinador Interno)

Brasília-DF, fevereiro de 2009

Ao meu filho Felipe, quem me inspira a prosseguir.

## **AGRADECIMENTOS**

A DEUS, sempre ciente das nossas necessidades e aspirações;

Aos meus pais, que me ofereceram, direta e indiretamente, os meios para realizar esta tarefa;

À minha esposa, pelo imprescindível apoio profissional e emocional;

Aos técnicos do IBAMA/SEDE, pela solicitude em prestar informações, e em particular ao Chefe da COEND, Antônio Celso, e equipe, os quais tiveram a compreensão diante da minha tentativa, muitas vezes difícil, de conciliar o estudo acadêmico com meu trabalho no órgão;

Ao meu orientador, Fernando Scardua, pelo pronto recebimento de minha proposta inicial para o mestrado, e a quem eu devo muito em termos de aprendizado na matéria ambiental;

E, por fim, a todo o corpo docente do CDS, pela importante capacidade de transmitir, de forma simples, o complexo conteúdo que envolve o tema meio ambiente.

# **INFLUÊNCIA DO PROJETO HIDRELÉTRICO DE CORUMBÁ IV SOBRE A GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL**

## **RESUMO**

Projetos de infra-estrutura de grande porte são capazes de gerar impacto no desenvolvimento de determinada área ou região, criando condições econômicas para a atração de outros projetos e operações multissetoriais. Esses projetos desenvolvem-se segundo uma programação pré-determinada, na forma de programas, planos e políticas orientadoras. Tornam-se importantes pólos de concentração de investimentos, com reflexo sobre a reestruturação das políticas públicas regionais e locais para assuntos públicos, tais como: segurança, assistência social, transporte, educação e meio ambiente. Em nível local, as modificações se processam de maneira mais acelerada, com impacto tanto maior quanto menos organizado é o município em termos políticos e administrativos. Nesse contexto, foi discutida a influência do projeto hidrelétrico de Corumbá IV, localizado no estado de Goiás, sobre a formulação ou reformulação da política e da gestão ambiental no nível municipal. Para se avaliar a influência desse empreendimento foi realizada uma investigação das políticas elétrica e ambiental, em termos de sua evolução histórica e instrumentos de política, com destaque para a identificação de pontos de convergência e divergência. No nível municipal, foram analisados os municípios de Abadiânia e Luziânia, ambos com uma longa história de ocupação territorial, porém com respostas distintas à presença do empreendimento, no quesito gestão urbana e ambiental. O tema se revela oportuno por evidenciar o nível de absorção dos conceitos ambientais nas políticas elétricas, e, em nível local, como tem se processado a descentralização da questão ambiental, sob o ponto de vista dos executores públicos das políticas públicas. A presença desses grandes projetos governamentais contribuiu para o fortalecimento da gestão ambiental nos municípios estudados e, em sentido mais amplo, favorece a própria descentralização da política ambiental brasileira.

Palavras Chave: Política Ambiental; Política Energética; Gestão Ambiental Municipal.

# **INFLUENCE OF THE CORUMBÁ IV HYDROELECTRIC PROJECT ON MUNICIPAL ENVIRONMENTAL MANAGEMENT**

## **ABSTRACT**

Large infrastructure projects can generate impacts on the development of a specific area or region, creating economic conditions that attract other projects and multi-sectional operations. These projects are developed according to a predetermined schedule, guided by the mandates of particular programs, plans and policies. Moreover, these projects become important centers of investment concentration towards the restructuring of regional and local public policies on public issues such as security, social assistance, transportation, education and the environment. At the local level, proposed modifications to project plans are processed more quickly, and the impact is greater where the municipal district is less organized with respect to policies and administration. In this context, the influence of the Corumbá IV Hydroelectric Project in the Brazilian state of Goiás was discussed by this work with regard to the formulation or reformulation of policies and environmental management at the municipal level. To evaluate the influence of this project, research was conducted on electrical generation and environmental policies with regard to their historical evolution and policy tools, emphasizing the identification of convergence and divergence points. At the municipal level, the municipal districts of Abadiânia and Luziânia were analyzed. Both districts have a long history of territorial occupation, but with differences with respect to the particular project's appearance in urban and environmental management aspects. The present effort provides an opportunity to determine the assimilation level of environmental concepts regarding electricity generation policies and, at the local level, how the decentralization of the environmental aspect is occurring from the perspective of those responsible for executing public policies. The presence of these large government projects contributes to the strengthening of environmental management and, in a larger sense, encourages the decentralization of Brazilian environmental policies.

**Keywords:** Environmental Policies, Energy Policies, Municipal Environmental

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Diagrama de influências sobre a formulação de políticas públicas.....	30
Figura 2 – Principais etapas do planejamento do setor elétrico. ....	53
Figura 3 – Implantação de uma usina hidrelétrica, sob o ponto de vista dos setores elétrico e ambiental. 61	
Figura 4 – Fotografias panorâmicas do barramento, em Luziânia; e do reservatório pela área norte, em visada sobre os municípios de Santo Antônio do Descoberto e Alexânia. Fonte: Consórcio Corumbá IV, 2008.....	67
Figura 5 – Planta geral do reservatório de Corumbá IV e municípios diretamente afetados. Fonte: Consórcio Corumbá IV. ....	69
Figura 6 – Linha do tempo representando os principais acontecimentos na evolução do projeto de Corumbá IV.....	83
Figura 7 – Estrutura administrativa executiva da prefeitura de Luziânia. As setas indicam a relação de complementaridade entre o planejamento setorial das secretarias, a centralização do planejamento com vistas à elaboração do plano plurianual municipal, respeitadas as deliberações do plano diretor municipal.....	95
Figura 8 – Segmentação básica da Secretaria de Planejamento de Luziânia.....	96
Figura 9 – Segmentação interna da Secretaria de Desenvolvimento Urbano.....	97
Figura 10 – Linha do Tempo dos principais marcos regulatórios ambientais no município de Luziânia... 105	
Figura 11 – Linha do Tempo dos principais marcos regulatórios ambientais no município de Abadiânia 109	
Figura 12 – Comparação entre as linhas do tempo do projeto Corumbá IV e dos marcos jurídico administrativos das editados pelos municípios. ....	127

## LISTA DE SIGLAS

**AAE** – Avaliação Ambiental Estratégica  
**AAI** – Avaliação Ambiental Integrada  
**ADA** – Área Diretamente Afetada  
**ADI** - Ação Direta de Inconstitucionalidade  
**ADI** – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
**AGAPAN** - Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural  
**AIA** – Avaliação de Impactos Ambientais  
**AMFORP** – American & Foreign Power Company  
**ANEEL** – Agência Nacional de Energia Elétrica  
**ANP** – Agência Nacional do Petróleo  
**APP** – Área de Preservação Permanente  
**BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
**BIRD** – Banco Mundial  
**CCPE** – Comitê Coordenador do Planejamento da Expansão dos Sistemas Elétricos  
**CDB** – Convenção sobre a Diversidade Biológica  
**CEB** – Companhia Energética de Brasília  
**CEPAM** – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal  
**CGEN** - Conselho de Gestão do Patrimônio Genético  
**CHESF** – Companhia Hidro Elétrica do São Francisco  
**CNI** – Confederação Nacional de Indústrias  
**CNMA** – Conferência Nacional de Meio Ambiente  
**CNPE** – Conselho Nacional de Política Energética  
**CNPE** – Conselho Nacional de Política Energética  
**CNRH** – Conselho Nacional de Recursos Hídricos  
**CONABIO** - Comissão Nacional da Biodiversidade  
**CONAFLO**R - Comissão Nacional de Florestas  
**CONAMA** – Conselho Nacional do Meio Ambiente  
**CTE** – Centro Tecnológico de Engenharia  
**DF** – Distrito Federal  
**EIA** – Estudo de Impacto Ambiental  
**EIS** - Environmental impact statement  
**EPE** – Empresa de Pesquisa Energética  
**EPI** – Equipamento de Proteção Individual

**EUA** – Estados Unidos da América  
**FHC** – Fernando Henrique Cardoso  
**IBAMA** – Instituto Nacional do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis  
**IBDF** – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal  
**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
**ICMBio** - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade  
**IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
**LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
**MMA** – Ministério do Meio Ambiente  
**MME** – Ministério de Minas e Energia  
**MP** – Ministério Público  
**ONG** – Organização Não Governamental  
**ONS** – Operador Nacional do Sistema  
**ONU** – Organização das Nações Unidas  
**OPI** – Orçamento Plurianual de Investimento  
**PACUERA** – Plano Ambiental de Conservação e Uso do Reservatório Artificial  
**PDM** – Plano Diretor Municipal  
**PDMA** – Plano Diretor de Meio Ambiente para o Setor Elétrico  
**PMDB** – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
**PND** – Plano Nacional de Desenvolvimento  
**PNEA** – Política Nacional de Educação Ambiental  
**PNMA** – Política Nacional de Meio Ambiente  
**PNRH** – Política Nacional de Recursos Hídricos  
**PPA** – Plano Plurianual  
**PPP** – Política, plano, programa e projetos  
**PT** – Partido dos Trabalhadores  
**RIDE** – Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno  
**SEA** – Strategic Environmental assessment  
**SEMA** – Secretaria Especial de Meio Ambiente  
**SEPLAN/PR** – Secretaria do Planejamento e Coordenação da Presidência da República  
**SGA** – Sistema de Gestão Ambiental  
**SINGREH** - Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos  
**SISNAMA**- Sistema Nacional de Meio Ambiente  
**SISNUMA** – Sistema Municipal de Meio Ambiente  
**SNUC** – Sistema Nacional de Unidades de Conservação  
**STF** – Supremo Tribunal Federal

**TAC** – Termo de Ajuste de Conduta

**UC** – Unidade de conservação

**UHE** – Usina Hidrelétrica

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Cronologia dos principais eventos relacionados à Corumbá IV. ....	81
Tabela 2 – área inundada e valores financeiros recebidos por município. Ano 2008. Fonte: Aneel, 2008.	85

## SUMÁRIO

### LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### LISTA DE SIGLAS

### LISTA DE TABELAS

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>1. FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS</b> .....	15
1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS INTRODUTÓRIOS .....	18
1.2 FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS .....	24
1.3 PODER PÚBLICO MUNICIPAL.....	31
1.3.1 Autonomia.....	31
1.3.2 Planejamento e competências.....	34
<b>2. POLÍTICAS PÚBLICAS SETORIAIS: AMBIENTAL E ENERGÉTICA</b> .....	38
2.1 POLÍTICA AMBIENTAL .....	38
2.1.1 Questão ambiental: de assunto simbólico a substantivo na agenda pública .....	37
2.1.2 Gestão Ambiental no município – quadro ideal .....	41
2.2. POLÍTICA ENERGÉTICA .....	45
2.2.1 Histórico do Setor Elétrico- geração hidroelétrica.....	46
2.2.2 Planejamento no setor elétrico .....	50
2.2.3 Município nas políticas energéticas.....	56
<b>3. PROJETO HIDRELÉTRICO DE CORUMBÁ IV</b> .....	64
3.1 ESTRUTURA DO ESTUDO DE CASO .....	64
3.2 PROJETO HIDRELÉTRICO .....	67
3.2.1 Trajetória da UHE Corumbá IV .....	71
3.2.2 Sobre os municípios afetados pelo projeto de Corumbá IV.....	85
3.3 MUNICÍPIOS SELECIONADOS .....	93
3.2.1 Luziânia .....	94
3.3.2 Abadiânia.....	105
<b>4. CONFLITOS ENTRE AS POLÍTICAS SETORIAIS AMBIENTAL E ELÉTRICA, E INFLUÊNCIA DO PROJETO HIDRELÉTRICO SOBRE A GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL</b> .....	111
4.1 Políticas Públicas Setoriais – Quadros de Conflito.....	112
4.2 Projetos e planejamento .....	120
4.3 Influência dos projetos de desenvolvimento sobre a gestão ambiental no município .....	126
<b>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</b> .....	132
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	137

### APÊNDICE

### ANEXOS

## INTRODUÇÃO

Aos municípios foram atribuídas responsabilidades, deveres e direitos para a obtenção de uma vida melhor para o cidadão (PHILIPPI, 1999). Para cumpri-las, a esfera municipal se esforça em promover o desenvolvimento local, caracterizado como um “processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população” (BUARQUE, 1999:09). Evidentemente, o progresso local traz seus impactos positivos na forma de melhores produtos e serviços oferecidos à sociedade, porém, desencadeia também uma série de conseqüências negativas que muitas vezes ficam sem o devido equacionamento.

Há, portanto, a geração de impactos sobre os ativos ambientais (água, biodiversidade, atmosfera e solos), cuja sinergia e cumulatividade amplificam a degradação da qualidade ambiental do território municipal. Somados, todos os efeitos negativos contribuem para a vulnerabilidade sócio-ambiental do território municipal (HOGAN, *et al*, 2000), tornando o desenvolvimento local um processo diferente do ideal do “desenvolvimento local sustentável”, conceito que defende a harmonia entre o planejamento urbano e o desenvolvimento sustentável, como uma forma mais moderna de gestão municipal (BUARQUE, 1999, SMA/CEPAM, 2007).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1998, a responsabilidade ambiental dos municípios foi incrementada (SCARDUA & BURSZTYN, 2003), somando-se o papel de defender o meio ambiente e inserir as questões ambientais no planejamento (BURSZTYN, 1994). Essa responsabilidade não é exclusiva do município, na medida em que a promoção da gestão ambiental depende de um trabalho conjunto entre todas as esferas de governo. Contribui para isso as diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Meio Ambiente, ao criar o SISNAMA como forma de articular a execução das políticas públicas voltadas ao meio ambiente, e ao incentivar a descentralização da política ambiental em todos os níveis de governo e segmentos da sociedade (SCARDUA & BURSZTYN, 2003).

Nessa descentralização, vista como “a transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias agregadas para unidades espacialmente menores (...) conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão para unidades territoriais de menor amplitude” (BUARQUE,

1999:16), a esfera municipal tornar-se-ia uma extensão do poder público federal atuando em nível local, desde que com um aparato mínimo de recursos humanos e financeiros para estruturar um sistema de gestão ambiental local.

A divisão de direitos e deveres, porém, não foi suficientemente detalhada, aguardando emendas para ser efetivada, gerando um vácuo institucional e administrativo que vem reinando em vários setores (SCARDUA & BURSZTYN, 2003:297), e, entre eles, o ambiental. Essa assertiva se traduz nas dificuldades que o gestor ambiental encontra na prática, verificada pela pouca capacidade de articulação política (PHILIPPI, 1999; SANTOS, 2005), pela falta de participação popular (BURSZTYN, 2006) ou pela falta de pessoal capacitado (LEE, 1995).

Tendo em vista o exposto, promover a gestão ambiental no município é uma tarefa complexa, mesmo sem a influência de fatores externos. Esse quadro se torna mais complexo na presença de outros fatores, como a introdução de projetos de infra-estrutura planejados em escala federal, os quais representam importante papel na expansão da infra-estrutura econômica e na produção e oferta de bens públicos e privados (OLIVEIRA, 2006).

Ocorre que tais projetos, fundamentais à própria soberania do país, estão calcados na perspectiva da racionalidade econômica (OLIVEIRA, 2006:09), fazendo com que as políticas de desenvolvimento, após a tomada seqüencial de decisão (PARTIDÁRIO & CLARK, 2000), reflitam projetos específicos para cada setor – educação, transporte, energia, etc. – que priorizam, normalmente, os fatores econômicos em detrimento dos ambientais.

A decisão sobre a execução desses projetos gira na escala federal, porém, a administração do ônus ambiental é repartida entre todos os atores locais, entre eles, o governo municipal. Ao mesmo tempo em que a instalação desses empreendimentos favorece o crescimento econômico nacional, a concepção das políticas que os respaldam nem sempre consideram os impactos das ações governamentais sobre o nível local (THÉRIVEL & PARTIDÁRIO, 1999).

Nesse íterim, observa-se um gestor que se esforça em implementar o sistema de gestão ambiental com todas as dificuldades inerentes, quando, repentinamente, ele se depara com um futuro empreendimento de grande porte – fruto de articulações políticas das quais ele não participou –, ocupando parte de seu território. Obviamente, valores financeiros merecidos

(compensações financeiras e royalties) facilitam a entrada do projeto nacional, porém sua permanência interfere nos aspectos ambiental, social e econômico do desenvolvimento microrregional (PIACENTI *et al*, 2003) deflagrando processos que o gestor deve se incumbir de gerenciar.

Se o planejamento governamental, na elaboração dos projetos de infra-estrutura, não atinge plenamente seus objetivos em interligar as esferas nacional-local, então o gestor local encontrará modificações ambientais não previstas pelos estudos oficiais, constituindo novos desafios para seu sistema de gestão, os quais devem ser diagnosticados e controlados. Num contexto como esse, é possível supor o projeto nacional como um agente indutor de uma nova realidade ambiental, e o município como agente receptor, enquanto obrigado a receber e administrar estes impactos.

Dentro deste contexto a dissertação pretende, em primeiro lugar, avaliar como se processa a conexão entre os níveis federal e local durante a formulação das políticas públicas e dos projetos que as representam. Busca-se caracterizar como ocorre a convergência entre as estratégias nacionais para garantir o desenvolvimento do país e as perspectivas de proteção ambiental em nível local. Tendo em vista delimitar o escopo da investigação, opta-se por uma abordagem setorial, onde se encaixa a proposta do setor elétrico brasileiro como exemplo de políticas nacionais. Este será investigado desde as demandas que geram a necessidade de formular as políticas de expansão de energia no país e seu encadeamento, até o nível de projeto.

Em segundo lugar, propõe-se avaliar a influência que um projeto de infra-estrutura exerce sobre a gestão ambiental municipal, em termos do novo cenário desenvolvido após a instalação do empreendimento, analisando os caminhos criados pelo município para gerenciar sua nova situação ambiental. O projeto escolhido é o aproveitamento hidrelétrico Corumbá IV, localizado no estado de Goiás. Trata-se de um aproveitamento múltiplo, que visa tanto o abastecimento de água da região de Luziânia e entorno do Distrito Federal como a geração de energia elétrica.

O empreendimento, considerado pela ANEEL como autoprodutor independente de energia, possui potência instalada de 127 MW, e reservatório estimado em 173,30 km<sup>2</sup>, afetando diretamente áreas em sete municípios goianos: Corumbá de Goiás, Santo Antônio do

Descoberto, Alexânia, Abadiânia, Silvânia e Luziânia. Desses, dois foram escolhidos para uma análise mais aprofundada em termos do estágio atual da gestão ambiental.

A metodologia usada conta com uma revisão bibliográfica sobre políticas públicas e planejamento governamental, onde se insere também o processo de licenciamento federal de Corumbá IV, e à realização de entrevistas semi-estruturadas junto aos gestores federais das políticas energética, ambiental; secretários municipais de meio ambiente e representantes da iniciativa privada. As informações oriundas dos questionários serviram como testemunho dos avanços obtidos na ação ambiental nos municípios desde o início do licenciamento da UHE.

Para efeito de comparação e análise dos resultados, foi construída uma linha cronológica mostrando os marcos principais para o projeto hidrelétrico e os municípios, usando indicadores como etapas de planejamento e regulamentos jurídico administrativos. Os gráficos gerados auxiliaram as discussões apresentadas no capítulo de discussões.

Esta dissertação está estruturada em quatro capítulos: O primeiro está voltado a uma revisão dos principais conceitos envolvidos com o termo políticas públicas, mecanismos gatilho e temas simbólicos e substantivos, além de discutir aspectos da fragmentação das políticas sob a influência do sistema federalista. A última parte do capítulo evidencia o município como uma nova unidade político administrativa dotada de autonomia e instrumentos de planejamento específicos para lidar com sua realidade territorial.

O segundo capítulo apresenta as políticas setoriais ambiental e energética em termos de seus instrumentos, histórico e discutindo suas aberturas à participação do município no processo decisório. O terceiro capítulo apresenta um estudo de caso composto pelo projeto hidrelétrico de Corumbá IV e pelos municípios de Luziânia e Abadiânia, onde são apresentadas as características gerais do empreendimento e de sua trajetória até sua implementação. Os municípios são apresentados em termos dos principais marcos regulatórios ambientais editados após a instalação do empreendimento, visando comparação com a influência deste sobre o setor ambiental daqueles.

No quarto e último capítulo são apresentadas as discussões, resultando numa comparação entre políticas setoriais ambiental e elétrica; na indicação da existência ou não de

conexão entre os níveis federal e municipal; e na influência do empreendimento hidrelétrico sobre a gestão ambiental municipal.

## 1. FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

O Estado tem origem, segundo as teorias clássicas (AZAMBUJA, 2001), como uma forma de organização em contraposição ao comportamento anárquico e violento que identifica o estado de natureza. Seja voluntariamente ou por imposição, a sociedade<sup>1</sup> abdica de um comportamento errático em favor de um pacto onde se busca a justiça e paz. O Estado é<sup>2</sup>, portanto: “O meio para o homem realizar a sua felicidade social, é um sistema para conseguir paz e prosperidade” (AZAMBUJA, 2001:113).

Azambuja (2001) relaciona essa finalidade do Estado – proporcionar ao indivíduo uma vida melhor, um aperfeiçoamento físico, moral e intelectual – à noção de *bem público*, por ser um bem comum a todos os indivíduos, e distinto do bem individual. Em uma definição, trata-se de um “complexo de condições indispensáveis para que todos os membros do Estado (...) atinjam livremente e espontaneamente sua felicidade sobre a terra” (AZAMBUJA, 2001:113).

A simbologia de “bem público” se diferencia do conceito de “bem comum”, excluindo-se da definição do primeiro, questões como a soma dos bens de todos, os interesses ilegítimos e certos interesses lícitos, “ou porque não está no poder do Estado realizar, ou porque em algumas circunstâncias o bem particular tem de ser sacrificado ao bem mais importante de todos os outros” (AZAMBUJA, 2001:116).

Para Bobbio, Matteuci e Pasquino (2000:106) bens públicos são “os que geram vantagens indivisíveis em benefício de todos, nada subtraindo o gozo de um indivíduo ao gozo dos demais”. Bobbio, Matteuci e Pasquino (2000), também fazem uma diferenciação entre bem público e bem comum:

Enquanto o bem público é um bem de todos por estarem unidos, o bem comum é dos indivíduos por serem membros de um Estado; trata-se de um valor comum que os indivíduos podem perseguir somente em conjunto. (BOBBIO, MATTEUCI E PASQUINO 2000:106).

Na realização deste bem público, Azambuja (2001) entende que há uma complexidade relativa a cada sociedade, mas, de qualquer forma, sua realização depende de uma relação

---

1 Segundo Azambuja, o homem sempre viveu em sociedade, e esta é pre-existente à composição de um Estado: “[quando] a sociedade atinge determinado grau de evolução, passa a constituir um Estado” (Azambuja, 2001:100)

2 Azambuja (2001) evidencia que não há unanimidade sobre essa única função do Estado. Existem estudiosos que debatem sobre o Estado ser um fim em si mesmo, e sobre o homem ser “um meio de que serve o Estado para realizar sua grandeza”.

entre governantes e governados, e da definição clara – jurídica – de obrigações e deveres que expressem a consciência social.

Portanto, a realização do bem público depende do desenvolvimento das *políticas públicas*<sup>3</sup> (CLARK, 2008), estas concebidas dentro de um processo de planejamento governamental (GERSTON, 1997; FREY, 2000) cujo objetivo final é atingir o que Azambuja (2001) identifica como bens sociais fundamentais: *a segurança e o progresso*.

Contornando as discussões sobre “segurança”<sup>4</sup>, verifica-se que a simbologia atribuída ao termo “progresso” tem recebido críticas em relação aos riscos e custos de natureza social, ambiental, em análises que vão desde o significado de puro progresso técnico schumpeteriano<sup>5</sup>, passando pela liberdade dos mercados globais<sup>6</sup>, até a percepção do sucateamento contínuo de produtos e desperdício de recursos naturais, em escala global (DUPAS, 2006). Excetuados os inegáveis benefícios tecnológicos distribuídos à sociedade, o termo associa atualmente a idéia de um jargão que oculta impactos negativos complexos sobre o próprio bem social.

Exemplifica-se, no caso do progresso brasileiro, o período de desenvolvimento das décadas de 1970 e 1980, onde o país vivenciou processos econômicos e políticos que possibilitaram o surgimento de grandes projetos de infra-estrutura<sup>7</sup> em diversos setores do país (TEIXEIRA, 1998). Estes grandes empreendimentos foram ocupando espaços na economia nacional, “associados direta ou indiretamente a órgãos de desenvolvimento regional, ministérios e instituições que permitiram o controle dos seus desdobramentos pelo aparelho do Estado” (TEIXEIRA, 1998:163).

Ocorre que esse período de progresso desenvolvimentista não atendeu as expectativas sociais coletivas, uma vez que há registros de uma sucessão de impactos sociais, ambientais e econômicos de várias magnitudes (TEIXEIRA, 1998; VELLOSO, 1998), encadeando

---

3 Como será observado adiante em uma das definições, políticas públicas envolvem “um conjunto de ações coordenadas pelos entes estatais, em grande parte por eles realizadas, destinadas a alterar as relações sociais existentes” (CLARK, 2008), ou seja, fica expressa a relação entre governantes (entes estatais), governados (relações sociais existentes), e ações, estas formuladas e implementadas na forma de regras escritas.

4 As políticas públicas sobre segurança fazem parte de outras discussões sobre questões como violência e poder de polícia do Estado, e estão fora do escopo da dissertação.

5 “O modo de produção capitalista exige permanentemente a renovação das técnicas para operar o seu conceito motor schumpeteriano de destruição criativa: ou seja, produtos novos a serem promovidos como objetos de desejo, sucateando cada vez mais rapidamente produtos anteriores e mantendo a lógica de acumulação em curso.” (DUPAS, 2006:73)

6 Dupas (2006) assim caracteriza a definição de progresso usada pelas teorias neoliberalistas, a partir do final dos anos de 1980.

7 O surgimento e expansão destes projetos não foi fenômeno registrado apenas no Brasil, mas também em outras partes do terceiro mundo, a exemplo dos países africanos de Gana e Zimbábue (TEIXEIRA, 1998:165).

manifestações por parte da população atingida em âmbito regional e local, e promovendo inclusive o aparecimento das organizações do terceiro setor (TEIXEIRA *et al*, 1998).

Nessa época, o planejamento no Brasil foi representado pelos sucessivos Planos Nacionais de Desenvolvimento – PND I, II e III, onde o Estado assumiu cada vez mais a opção pela associação com o capital privado nacional e estrangeiro, e onde a proposta foi inserir o país no mundo desenvolvido<sup>8</sup> (PEREIRA, 2002; TEIXEIRA, 1998; GARCIA, 2000; ARRETCHE, 1996; VELLOSO, 1998). Havia, portanto, uma orientação a ser seguida, e políticas públicas em formulação e implementação.

A partir de 1980, com o processo de redemocratização, o país avançou com novas propostas políticas, modernização do aparelho Estatal e do sistema político-administrativo de competências, inserindo novos atores na arena política e instituindo melhorias sobre o planejamento de governo antes da decisão final pela implementação de um projeto desenvolvimento (ARRETCHE, 1996; PEREIRA, 2002; DUPAS, 2006; GARCIA, 2000; MARCELINO, 2002; SOUZA, 2004).

Dentre os novos atores, surge a esfera municipal, reconhecida pela constituição de 1988 como “uma terceira esfera de autonomia”<sup>9</sup>, com capacidade de “atuação no tríplice aspecto político, administrativo e financeiro” (LEUZINGER, 2002:117). Destaca-se também a instituição de planos diretores de desenvolvimento urbano em municípios com mais de 20.000 habitantes, de planos plurianuais de investimentos de âmbito local, e a exigência de avaliação dos impactos ambientais decorrentes da implantação de grandes projetos como passos importantes para consolidação da prática de planejamento no setor público em âmbito local (JANNUZZI & PASQUALI, 1998).

Se for verdadeiro que os projetos de desenvolvimento são destinados ao bem público, e são parte integrante de um processo de tomada de decisão e planejamento governamental, então se torna necessário compreender alguns dos mecanismos que permitem o Estado identificar problemas, propor soluções encadeadas e decidir pela implantação de um projeto, ainda que, segundo alguns autores (FREY, 2000; SOUZA, 2003), essa seja uma tarefa

---

<sup>8</sup> A época é marcada por uma inexistente consciência ambiental, modificada adiante – na década de 80 – por pressões internacionais (Pereira, 2002:61).

<sup>9</sup> Leuzinger (2002:118) destaca que essa autonomia foi assegurada, de forma inédita, pela constituição de 1988, e está fundamentada “na capacidade de auto-organização, autogoverno, auto-administração e, principalmente, na titularidade de competências legislativas próprias, que requerem repartição de competências determinada constitucionalmente”. Essas características imprimem ao município uma imagem de grande poder de persuasão sobre o processo de formulação e implementação de políticas. Contudo, existem outras variáveis que devem ser consideradas na participação do município do processo decisório (Jannuzzi & Pasquali, 1998; Frey, 2004).

complexa<sup>10</sup>. Junto disso, é importante compreender a participação municipal enquanto ator político atrelado ao processo de tomada de decisão. Propõe-se iniciar a abordagem a partir dos conceitos básicos envolvidos com a formulação das políticas públicas.

## 1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

O estudo sistematizado das políticas públicas como um saber científico é considerado como relativamente recente, e respectivamente integrado dentro do campo das ciências política e administrativa (GERSTON, 1997; FREY, 2000). Seu desenvolvimento emergiu “do reconhecimento de que as análises tradicionais das decisões do governo eram descrições incompletas das atividades políticas” (GERSTON, 1997: 03).

Na busca por terminologia apropriada para o termo políticas públicas, verifica-se nas observações de Gerston (1997:06), a definição de política pública como “a combinação de decisões, compromissos e ações desenvolvidas por aqueles que possuem autoridade no governo”. Já Derani (2004 *apud*: CLARK, 2008:207) define o termo como “um conjunto de ações coordenadas pelos entes estatais, em grande parte por eles realizadas, destinadas a alterar as relações sociais existentes”.

Em ambas as definições percebe-se uma vinculação entre o papel da política pública e os deveres do próprio Estado para com o bem público. A existência de políticas públicas depende, indiscutivelmente, de um relacionamento entre governo e sociedade (FERREIRA, 1996), pactuado dentro de um processo de decisão e planejamento que favoreça a criação e recriação de regras coletivas. Como complementa Gerston:

Obviamente, compromissos e atividades de governo são cruciais para o significado da política pública. Defesa, bem estar, transporte, educação e agricultura são algumas das áreas cuja responsabilidade histórica pertence ao governo (GERSTON, 1997: 05).

Historicamente, considera-se que o debate sobre o tema políticas públicas está mais intenso desde as últimas décadas do século XX, principalmente a partir da reforma e reestruturação do Estado, a partir dos anos 1980 (BARROSO, 2005; ARRETCHE, 1996;

---

<sup>10</sup> Frey (2000) fala da complexidade envolvida, na pesquisa das ciências sociais, com a segmentação da terminologia associada ao termo “política” dentro da “policy analysis”, como será acompanhado à frente. Souza (2003:18) ao dissertar sobre o “estado da pesquisa no campo das políticas públicas”, adverte quanto à “pouca clareza sobre quem formula as nossas políticas públicas e como elas são implementadas”.

SOUZA, 2003). Porém a necessidade de regulação já é assunto desde o século XIX (SCARDUA & BURSZTYN, 2003):

Uma característica evidente do início do século XIX tem sido (...) a busca de novas formas de regulação, alternativas à ação imperial do Estado, mas também capaz de superar as evidentes imperfeições de mercado. (SCARDUA & BURSZTYN, 2003:291).

Ainda que em épocas passadas as decisões dos governantes tivessem uma relativa simplicidade (SOUZA, 1999), a relação entre sociedade e instituições públicas foi se tornando mais complexa e interdependente, e a entrada de elementos como a reivindicação popular (TEIXEIRA, 1998) tornou necessário desenvolver avaliações mais completas daquilo que os governos fazem, ou seja: como eles colocam suas decisões em prática e por que eles escolhem determinadas políticas ao invés de outras (GERSTON, 1997). A análise política trata, portanto, de “estudar o governo em ação”, nas palavras de Souza (2003).

No Brasil, estudos sobre políticas públicas se iniciaram depois da década de 1970, com ênfase sobre a análise de estruturas e instituições ou a caracterização descritiva dos processos de negociação das políticas setoriais específicas. Esta caracterização descritiva é o que Frey (2000) denomina “escopo da análise política”<sup>11</sup>.

Frey (2000) acrescenta que o tema abraça a “análise da inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política” e, tendo em vista essa inter-relação, o autor destacada a diferença na conceituação empregada em inglês, apresentando três dimensões distintas para a estruturação de um processo de pesquisa:

A dimensão institucional (*polity*), que se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; A dimensão processual (*politics*), focada no processo político, freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição; e a dimensão material (*policy*) envolvida nos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

---

<sup>11</sup> A análise política “é um tema que consiste na avaliação das contribuições que certas estratégias escolhidas podem trazer para a solução de problemas específicos”, com respeito à análise de campos específicos de políticas públicas como as políticas econômicas, financeiras, tecnológicas, sociais ou ambientais (FREY, 2000:214).

Apesar da segmentação, o próprio autor comenta que “na realidade política essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente”, ou seja, torna-se complexo<sup>12</sup> individualizar cada dimensão durante um processo de análise política, sob pena de simplificações que podem comprometer o resultado final (FREY, 2000). Atrelada a essa diferenciação teórica, Frey fornece três categorias de análise: “*rede política*” “*arena política*”; e o “*ciclo de política*”.

O estudo das redes políticas se atém às “interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo como da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada política”. São redes de relações sociais menos formais que surgem em torno de políticas específicas, movimentando-se na defesa de seus interesses próprios<sup>13</sup>.

A arena política envolve os atores políticos influenciados pela política, e parte do pressuposto de que as “reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas têm um efeito antecipativo para o processo político de decisão e de implementação”. Na iminência da implantação das novas políticas públicas, soma-se à equação do processo político as relações de conflito e consenso social, oriundas de acordo com cada tipo de política a ser instituída, “distinguidas de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório”<sup>14</sup> (FREY, 2000; AZEVEDO, 2003):

1. Políticas distributivas são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que [essas] políticas (...) só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos – pelo menos diretamente percebíveis – para outros grupos. (...) Em geral, políticas distributivas beneficiam um grande número de destinatários, todavia em escala relativamente pequena; potenciais opositores costumam ser incluídos na distribuição de serviços e benefícios.
2. Políticas redistributivas, ao contrário, são orientadas para o conflito. O objetivo é “o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade” (Windhoff-Héritier, 1987, p. 49 apud FREY, 2000).
3. Políticas regulatórias trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. Os efeitos referentes aos custos e benefícios não são determináveis de antemão; dependem da configuração concreta das políticas. Custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrada entre os grupos e

---

12 “No que diz respeito à prática cotidiana do pesquisador ou analista de políticas públicas, não se deve negligenciar o fato de que as próprias circunstâncias referentes aos interesses do solicitante da pesquisa e às constelações das forças políticas, mas também às limitações no tocante aos recursos disponíveis (tanto humanos e financeiros quanto de tempo), costumam influenciar o processo de formulação do projeto de pesquisa.” (FREY, 2000:218)

13 Frey (2000:222) considera como interesses próprios, essencialmente, a disputa por recursos financeiros, que faz surgir relações de cumplicidade setorial para a “obtenção de recursos para sua respectiva área política”.

14 Frey (2000:223) destaca um quarto tipo de política, a “Política constitutivas ou estruturadora”, que determina as regras do jogo, com influência sobre três outras formas de política.

setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares e restritos. Os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas. (FREY, 2000:223).

Por último, o ciclo de políticas aparece como um modelo de análise da vida de uma política pública, tendo em vista que as duas categorias anteriores “podem sofrer modificações no decorrer dos processos de elaboração e implementação das políticas” (FREY, 2000:226).

O ciclo é considerado como um modelo ideal segundo o qual existe um processo organizado para a resolução de um problema político, observando uma seqüência de passos (FREY, 2000; GERSTON, 1997; SOUZA, 2003). Sua abrangência inclui questões como a identificação de problemas de grande alcance na da sociedade, sua inserção na agenda, proposição e aprovação de soluções, criação da estrutura necessária, investimento, implementação e avaliação.

Existem as chamadas visões clássicas de ciclo político, nas quais as etapas são resumidas ao tipo formulação-implementação – ou *top-down* – e linear (SILVA & MELO, 2000), que não consideram aspectos relativos à implementação e seus efeitos retroalimentadores sobre a formulação da política. Essas visões teriam evoluído para modelos mais complexos, onde predominam essencialmente as fases de formulação, implementação e controle dos impactos das políticas (FREY, 2000).

### *Mecanismos Gatilho*

Tornam-se assuntos destinados à atividade política os problemas que, antes de tudo, incomodam o cotidiano de muitos cidadãos ao mesmo tempo, os quais pressionam os governos em busca de soluções. Mas, mesmo que tenha essa característica, o problema ainda depende de um fenômeno que o torne notório perante toda a sociedade de uma só vez, não deixando alternativa para o governo senão se posicionar. Este fenômeno é denominado por Gerston (1997:23) como Mecanismos Gatilho<sup>15</sup>.

Os mecanismos gatilho são conceituados como um “evento crítico ou série de eventos críticos que convertem um problema rotineiro em uma responsabilidade pública, compartilhada por um grande número de pessoas (GERSTON, 1997:23). Ao tornar um problema antes

---

<sup>15</sup> O autor denomina originalmente o termo como *Triggering Mechanism*.

rotineiro em questão pública, o problema exige resposta do governo, que o faz ao inseri-lo na agenda pública para a discussão de soluções<sup>16</sup>.

Ao exercer o papel de identificar e clarificar os problemas emergentes, os Mecanismos Gatilho dependem de fatores que tornam mais ou menos efetivo em seu papel. Assim, o valor do mecanismo como um catalisador de políticas públicas está ligado a três fatores principais: o alcance – número de pessoas afetadas pelo evento crítico; a intensidade – com que as pessoas percebem o evento crítico; e o tempo – intervalo durante o qual o evento crítico ocorre (GERSTON, 1997: 24-27).

No mesmo sentido, Gomide (2008) também caracteriza fatores que promovem o reconhecimento de um problema:

O reconhecimento de um problema pode se dar em função de: i) uma crise ou evento dramático; ii) um indicador, pois tanto a magnitude de um dado como sua mudança chama a atenção das autoridades; e iii) acumulação de informações e experiências da execução das políticas existentes, cuja prática proporciona o relevo de novos problemas. (GOMIDE, 2008:8)

Gerston (1997) afirma que a maior parte desses mecanismos acaba falhando em atravessar o “limiar que separa a não-ação da ação” (GERSTON, 1997:27), ou seja, na função de chamar a atenção dos formadores de política para que eles formulem políticas. Ele atribui essa fraqueza à heterogeneidade da população dos Estados Unidos da América, na qual raramente uma questão é negativa para todos ao mesmo tempo. Já no Brasil, seria necessária a convergência proposta por Gomide (2008):

Segundo o modelo [de fluxos múltiplos], é a convergência de três processos ou fluxos relativamente independentes que explica os motivos pelos quais certos problemas vão para a agenda de decisão, enquanto outros, apesar de reconhecidos, não provocam, necessariamente, uma ação efetiva do governo, quais sejam: o de reconhecimento do problema, o da formulação de soluções (policy), e o da política (politics). (GOMIDE, 2008:7)

No Brasil, os potenciais mecanismos gatilho podem estar enfraquecidos em decorrência da baixa participação social sobre o ciclo político, fruto do processo histórico de construção do nosso próprio Estado. Sobre isso, Baquero (2001) mostra como a influência do clientelismo, o

---

<sup>16</sup> Se encaixa como um exemplo de *triggering mechanism* o apagão elétrico ocorrido no país em 2001, que exigiu do governo uma série de medidas emergenciais. O evento crítico da falta de luz provocou outros eventos críticos (desdobramentos sobre a produção industrial, comercial, bem estar da população etc.) induzindo a resposta imediata do governo a forma da instauração de regras para o racionamento, além de leis e instituições para prevenir a possibilidade de outros apagões no futuro.

personalismo e a incapacidade do povo se refletem a suposta incapacidade da sociedade em se mobilizar autonomamente para fiscalizar e modificar o processo político:

Essa tendência não participativa era consequência de governos e de uma estrutura social que favoreciam muito mais a desmobilização e a inércia do que a participação cidadã. Estabeleceu-se um consenso generalizado de que o país não tinha capacidade de reformar efetivamente as estruturas tradicionais do Estado, gerando um descompasso entre um acelerado desenvolvimento econômico e uma estagnação do desenvolvimento político, materializado na ausência de uma cidadania organizada e eficaz na defesa de seus interesses, o que somou uma deficiente mediação entre Estado-sociedade e partidos. (BAQUERO, 2001:99)

Esse contexto histórico encontra ressonância nas observações de Scardua & Bursztyn (2003), quando identificam a contaminação clientelista nas origens da participação social no Brasil. Uma vez que tais práticas ainda “não são levadas em consideração na formulação de políticas públicas e programas governamentais” (idem: 300), ocorre uma perpetuação dos interesses das elites locais em detrimento dos reais problemas da população que poderiam ser alavancados pelos mecanismos gatilho.

Falhando ou não, o mecanismo ocorre de forma espontânea, como reação da sociedade a acontecimentos demasiadamente notórios, e conduz a sua transformação em assunto prioritário para política pública. Nesta posição o assunto aguarda, junto com outros assuntos igualmente prioritários, a manifestação dos tomadores de decisão de acordo com sua importância. Certos tipos de assuntos parecem atrair mais atenção (e exercer mais pressão) do que outros, sugerindo a existência de pelo menos duas categorias de agendas: a substantiva e a simbólica (GERSTON, 1997; de TONI, 2006).

### *Agendas Públicas Simbólica e Substantiva*

A agenda substantiva expressa os assuntos que possuem maior alcance e maior influência na vida do cidadão. Como características intrínsecas estão a polêmica e a dificuldade de consenso, o que produz amplos debates públicos onde opiniões divergentes se confrontam. Gerston observa três elementos chave que personalizam o assunto como substantivo<sup>17</sup>:

---

<sup>17</sup> Gerston (1997) insere nessa categoria os assuntos econômicos e sociais, abrangendo questões como violência, armas e drogas (GERSTON, 1997). Estas questões, ainda que levantadas para os Estados Unidos, encontram ressonância nas aspirações da sociedade brasileira, tornando possível supor que são os mesmos temas tratados na agenda pública do país.

Em primeiro lugar, o assunto envolve quantias relevantes de recursos públicos; (...) em segundo, o assunto deve gerar uma grande quantidade de atenção, tanto da sociedade quanto dos oficiais públicos; e terceiro, o assunto deve conter potencial para grandes mudanças. (GERSTON, 1997: 62)

A agenda simbólica, por sua vez, também envolve assuntos de interesse da sociedade, porém, em aspectos mais focados sobre valores morais (GERSTON, 1997:63), como o conceito de bom cidadão<sup>18</sup>. Tais assuntos não envolvem grandes quantidades de recurso para sua solução, estando mais centrados na posição que o governo assume do que na distribuição de autoridade e recursos. Gerston, contudo, não desvaloriza o papel da agenda simbólica. Ele explica que o simbolismo é importante pela sua “habilidade de aumentar a atenção sobre temas relativamente pouco relevantes” (GERSTON, 1997: 64), com impacto na agenda pública.

Se assunto simbólico ou substantivo, a agenda pública parece ser o espaço no qual os assuntos aguardam as decisões políticas, que transparecem na forma de legislação, a qual, por sua vez, tramita nas instâncias de poder pelo tempo necessário até sua promulgação. Os regulamentos podem ser aplicadas sobre todos os cidadãos ou a apenas a um setor, dependendo da abrangência do assunto e do problema que deve ser resolvido. Uma vez que a(s) lei(s) entra(m) em vigor, o passo seguinte é a implementação da política.

## 1.2 FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS

O objetivo de um Estado é propiciar o bem público, que este é buscado por meio do desenvolvimento de políticas públicas. Entretanto, as políticas públicas podem ser implementadas de formas distintas, podendo ser altamente centralizadoras – ou materializadas em parceria com outras instituições ou esferas de governo e até mesmo com organizações da sociedade civil organizada; ou podem também assumir uma característica mais descentralizada, por meio de ações terceirizadas, desconcentradas<sup>19</sup> ou ainda descentralizadas para outras esferas de governo (SCARDUA & BURSZTYN, 2003).

Para Abrucio e Franzece (s/d:1) “a produção de políticas públicas é fortemente afetada pelo desenho institucional adotado por cada País”, tornando necessário verificar a forma de

---

<sup>18</sup> O conceito de *good citizenship* é classificado por Gerston com foco no valor daquilo que é certo e errado, ou seja, pela conduta moral do cidadão.

<sup>19</sup> Entende-se por desconcentração o aumento da autonomia do governo federal em escritórios regionais. Nesse sentido, a desconcentração transfere algumas ações das sedes de organismos centrais para o interior, preservando a relação hierárquica entre o governo federal e o interior (BURKI et al, 1999 apud SCARDUA & BURSZTYN, 2003)

organização praticada de modo a verificar suas implicações para a políticas públicas (MARTINS, 2006).

O Brasil é uma república calcada em bases federalistas (LEUZINGER, 2001; SERRA, 1989; ARRECHTE, 2001; OLIVIERI, 2006; ABRUCIO, 2005). Para Abrucio & Franzece (s/d:1), a Federação “é uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo”, distinto do Estado unitário, no qual Governo Federal é anterior e superior às instâncias subnacionais.

Criado nos Estados Unidos em 1787, o sistema federativo depende da criação de incentivos à cooperação e de processos intergovernamentais de decisão conjunta, procurando evitar tanto a excessiva centralização como a fragmentação oligárquica do poder (ABRUCIO & FRANZECE, s/d):

Trata-se de um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo. (ABRUCIO & FRANZECE, s/d)

O Brasil já assume o padrão federativo a mais de um século (SERRA, 1989; ARRECHTE, 1996), e o impacto do federalismo esteve presente durante toda a construção do Estado Brasileiro. A expressão mais recente dessa forma de organização está pautada pela constituição de 1988, trazendo como principal marca a descentralização política e administrativa (MESQUITA, 2006). Nas palavras de Santos e Ribeiro (2005):

É consenso, tanto no debate acadêmico quanto no plano público-administrativo, que a descentralização política, administrativa e fiscal é o princípio caracterizador básico de um sistema que se proclama federativo. (SANTOS & RIBEIRO, 2005:707)

Apesar de o Brasil assumir esse padrão federativo, as políticas públicas praticadas no país foram influenciadas por movimentos de centralização e descentralização no quadro político social vivenciado pelo Brasil, com influência sobre a transformação do Estado brasileiro, sua distribuição territorial, estrutura política, financeira e institucional (SCARDUA & BURSZTYN, 2003).

A descentralização representa uma estratégia pela qual se criariam instituições (ou se conferiria poder efetivo a elas) que viabilizassem a participação dos cidadãos nas decisões públicas. Está associada a uma maior eficiência na prestação de serviços públicos, com a elevação dos níveis reais de bem-estar da população e alcance dos ideais democráticos como a equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado (ARRETCHE, 1996).

A centralização por sua vez assume uma característica simetricamente inversa: significa a concentração de recursos e/ou competências e/ou poder decisório nas mãos de entidades específicas no governo federal, estando associada a possibilidade de dominação política, e a anti-democrática (ARRETCHE, 1996).

Para Silva (1981), ambos os movimentos são partes de um mesmo processo de evolução dos Estado-Nações, e sua relação aparentemente maniqueísta e antagônica guarda na verdade um padrão, praticamente como numa simbiose, onde um movimento floresce no seio do outro:

Na fase ascendente da centralização produzem-se, portanto, germens da própria descentralização, obstáculos que começam desde logo a opor-se à primeira, mas sem força de retardá-la, quanto mais detê-la; tudo se passa assim, até que a descentralização atinja seu clímax; a partir de então, os fatores em oposição ou obstáculos começam a preponderar, freando o processo de centralização cada vez mais, até reduzi-lo à inoperância. (SILVA, 1981)

Para ilustrar esse processo, o autor identifica as tendências à centralização e descentralização desde a época do descobrimento, confirmando a oscilação natural e perpétua entre essas partes. No período mais recente da história brasileira, a partir da proclamação da república em 1889, verificam nos texto das constituições o registro do pensamento político de cada época, marcando os períodos em que o país assumiu uma característica mais ou menos descentralizada (SCARDUA & BURSZTYN, 2003).

Da república velha de 1889 até 1988, houve apenas dois períodos descentralizados, sendo o primeiro entre 1945 e 1964, quando ocorre a restauração do sistema federativo descentralizador, com a reorganização dos partidos políticos e o sistema de representações<sup>20</sup>;

---

20 Período correspondente ao Novo Regime, relacionada aos governantes Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek, João Goulart e Castelo Branco.

e o segundo a partir de 1985 até o momento atual<sup>21</sup>, quando se inicia um novo processo de revisão do papel do Estado brasileiro cujo marco principal é a constituição de 1988.

Em termos de formulação de políticas públicas no ambiente descentralizado atual, algumas áreas evoluíram mais que outras. A área da saúde, por exemplo, foi a que apresenta maiores avanços, seguida da educação (TONI & KAIMOWITZ, 2003). Já na área ambiental, os esforços para definir responsabilidades e competências ainda são lentos (SCARDUA & BURSZTYN, 2003)

O cenário brasileiro atual tem favorecido o envolvimento de diversos atores e grupos de interesse. Gomide (2008) exemplifica essa abertura<sup>22</sup>, mostrando uma trajetória que se inicia no reconhecimento de um problema pelas autoridades governamentais, seja por manifestação social ou pressão de grupos econômicos específicos, diagnosticada pelo governo em grupos setoriais de trabalho – integrando representantes do setor público, privado e terceiro setor –, que fundamentam um projeto de lei a ser encaminhado pelo poder executivo, na figura do presidente da república, para aprovação no Congresso Nacional.

Este encadeamento do processo político descrito por Gomide (2008) não é uniforme, pois existem níveis de complexidade variando de acordo com o tipo de política instituída. A falta de padrão para a formulação e implementação de políticas públicas pode ser comentada a partir das análises de Arretche (2001:27) sobre o impacto que o federalismo exerce sobre a autoridade dos governos centrais, “particularmente sua capacidade de mudar o *status quo*, produzir inovações e implementar reformas de políticas.” Para a autora, existe um consenso em torno de uma restrição que o sistema federativo exerce sobre o potencial de mudanças de políticas:

Estados federativos tendem a restringir as possibilidades de mudança do *status quo*, porque a autonomia dos governos locais opera no sentido de dispersar o exercício da autoridade política, aumentando o poder de veto das minorias (ARRETCHÉ, 2001:27)

Para Arretche (2001) a descentralização representada pelo federalismo brasileiro gera de impasses no processo decisório, posição compartilhada por Abrucio e Franzece (s/d) ao

---

21 Em função da crise econômica recentemente instalada no mundo, há uma nova tendência à reformas centralizadoras, já debatidas no campo das políticas públicas econômicas. Porém, uma vez que o estudo de caso se remete à período anterior ao atual, opta-se por não discutir essa nova tendência a centralização do Estado.

22 Gomide (2008) analisa o processo político de formulação e discussão do projeto de lei de diretrizes da política de mobilidade urbana (Projeto de Lei no 1.687/2007), fornecendo elementos para entender o contexto político e institucional em que se deu o seu encaminhamento pelo presidente da República ao Congresso Nacional.

comentarem sobre o impacto do federalismo na complexidade das decisões tomadas pelos gestores governamentais, respectivamente acentuada pela redemocratização e a descentralização realizadas a partir da década de 80:

Nos últimos vinte anos, ao mesmo tempo em que a provisão dos serviços públicos e as demandas sociais cresciam, as relações intergovernamentais tornavam-se mais complexas. Com graus variados de autonomia, mas com maior raio de ação do que no passado, há gestores municipais, estaduais e federais em Educação, Saúde, Assistência Social e noutras políticas públicas relevantes. Assim, a coordenação entre os níveis de governo se torna cada vez mais necessária, contudo, nem sempre a decisão de um ente federativo se coaduna com a dos demais (ABRUCIO & FRANZECE, s/d:05)

O resultado desse aumento de complexidade leva ao que Martins (2006:03) chama de “teoria de fragmentação de políticas”<sup>23, 24</sup>, uma “condição crítica que aflige sociedades, governos e organizações em alguma extensão, exigindo contínuas ações integradoras”. A teoria está concebida como a “falta de coerência, consistência e coordenação na formulação / implementação de políticas, programas ou projetos” dos governos mais recentes, herdada, porém de tempos anteriores.

Martins (2006) aplica esta teoria sobre os governos mais recentes<sup>25</sup>, extraindo daí padrões como a falta de articulação entre os diversos sistemas institucionais e gerenciais que formulam políticas, o divórcio entre planejamento e gestão pública, e a fragmentação nos domínios político-institucionais, gerando, como resultado, políticas contraditórias. Se estes padrões, denominados por Martins como “fatores estruturais”<sup>26</sup>, podem ser controlados, é possível conter a fragmentação.

Pelo que se observa o federalismo leva a descentralização e ao envolvimento de novos atores, potencializando impasses na tomada de decisão e problemas de fragmentação de

---

23 A teoria da fragmentação lida com a hipótese de que as formulações políticas deveriam ser integradas entre si, e essa condição poderia ser alcançada a partir do atendimento de três dimensões de integração, onde deve haver um esforço de apoio mútuo entre as diferentes políticas: A integração horizontal busca assegurar que os objetivos individuais e as políticas desenvolvidas por várias entidades se reforcem mutuamente. A integração vertical busca assegurar que as práticas das agências, autoridades e órgãos autônomos, bem como o comportamento dos níveis subnacionais do governo, se reforcem mutuamente com os compromissos políticos mais amplos. A integração temporal busca assegurar que as políticas públicas continuem sendo efetivadas ao longo do tempo e que as decisões de curto prazo não se oponham aos compromissos de longo prazo (MARTINS, 2006:03)

24 Ao descrever sua teoria, Martins (2006) não faz referência direta ao sistema federalista como causador da fragmentação diagnosticada nas políticas públicas. Faço aqui essa vinculação por perceber elementos compatíveis entre as críticas – sobre as dificuldades de formulação e implementação nas políticas públicas – verificadas em Gomide (2008), Arretche (2001) e Abrucio & Franzece (s/d) para o resultado do federalismo, e os enunciados e características da teoria de Martins

25 As duas gestões do governo FHC e o atual governo Lula

26 Os fatores estruturais são (Martins, 2006): (1) liderança executiva, mediante uma visão do Presidente para implementar seu programa de governo e sua supervisão direta ou indireta sobre os ministros em questões chave; (2) uma estratégia governamental que promova convergência de propósitos e o casamento do planejamento (apontando resultados) com a gestão (apontado como alcançá-los); (3) incentivos à cooperação lateral entre ministérios; (4) processos de trabalho com maior e menor grau de autonomia; (4) intercâmbio de idéias, valores e visões entre distintas comunidades epistêmicas, portadoras de distintas posições e opiniões sobre as políticas de gestão.

políticas pública<sup>27</sup>. Se essa complexidade prolonga demasiadamente a implementação de solução para o problema público (MORON, 1998), fica em evidência uma dificuldade do governo em exercitar o planejamento governamental.

Mas essa fragmentação de políticas não está associada apenas ao sistema federalista. Sherpherd & Valência (1996:105), a administração pública como um todo, na tarefa de planejar e implementar de políticas públicas, caracterizam-na como portadoras de dificuldades naturais, inerentes ao próprio sistema, e individualizados em dois problemas principais: o imperfeito controle dos eleitores sobre os políticos; e a dificuldade dos políticos em controlarem os servidores públicos.

Estes problemas afetam, conforme os autores teorizam, até o ambiente público dos países desenvolvidos, comprometendo o perfeito atendimento do Estado às questões públicas e justificam as iniciativas de reforma e modernização verificadas em vários países, no final do século XX, tanto nos países centrais como nos periféricos (ARRETCHE, 1996; FREY, 2000; AZEVEDO, PASQUIS & BURSZTYN, 2007). É de se esperar, portanto, que no caso dos países latino americanos “onde os desafios produtivos parecem maiores do que os encontrados pelas nações avançadas” (SHEPHERD & VALÊNCIA, 1996:112), que aqueles dois problemas estejam intensificados.

De fato, Ferreira (1996) mostra que a crise do Estado na América Latina se caracterizou por uma crise de governabilidade, traduzida pela “inviabilidade de proceder às reformas estruturais por falta de credibilidade e, por conseguinte, de comprometimento da sociedade com o conjunto de mudanças a implementar” (FERREIRA, 1996:05). Essa situação de crise carregou, na América latina, uma demanda por reformas que possibilitassem uma “abertura econômica e a liberalização do Estado de suas antigas funções” (AZEVEDO, PASQUIS & BURSZTYN, 2007).

No Brasil, Frey (2004) apresenta o debate sobre a reforma do Estado e da gestão pública como associado a duas principais vertentes de reflexão teórica, uma enfatizando a necessidade de enxugamento do Estado e da modernização gerencial do setor público – *socialdemocracia de cunho liberal*; e outra visando estimular a organização da sociedade civil e promover a

---

<sup>27</sup> Segundo o autor, o Federalismo no modo descentralizado torna complexa a tarefa de tomar de decisões ao envolver diversos atores, tornando o próprio planejamento de políticas públicas – que envolve a seleção de alternativas de objetivos, diretrizes, procedimentos e programas – uma tarefa igualmente difícil.

reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de maior envolvimento da população no controle social da administração pública e na definição e implementação de políticas públicas – *democrático participativa*.

Enquanto o modelo gerencial da administração pública é inspirado na prática do gerenciamento de empresas privadas, buscando transferir instrumentos de gerência empresarial para o setor público, no modelo democrático-participativo a reinvenção do setor governamental e administrativo passa, acima de tudo, pelo aumento do controle social, pela democratização das relações Estado-sociedade e a ampliação da participação da sociedade civil e da população na gestão da coisa pública. (FREY, 2004:141)

Ao propiciar a democratização das relações políticas e incentivar a eficiência e eficácia da gestão pública, ambas as vertentes são compatíveis com as características apontadas por Arretche (1996) quando a autora personaliza as reformas do tipo descentralizador ocorridas em um número expressivo de países:

Passou-se a supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia. Igualmente, tal consenso supunha que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que, portanto, elevariam os níveis reais de bem-estar da população. (ARRETCHÉ, 1996 s/p)

Tendo em vista que os ideais democráticos estão positivamente associados à descentralização e implicam na entrada de novos atores políticos<sup>28</sup> (ARRETCHÉ, 1996; SOUZA, 2001), há reflexo direto sobre o processo de tomada de decisão em políticas públicas, tornando-o mais complexo ao envolver novos grupos de interesse, além da própria opinião pública. Assim, há sustentação afirmar que a *promoção da descentralização causa influência sobre o planejamento de governo*.

Desde o item processo decisório, pretendeu-se discutir os ambientes e mecanismos que exercem influência sobre a formulação, implantação e avaliação de uma política pública. O processo decisório, o planejamento, a forma de organização político territorial (federalista) e os movimentos de centralização e descentralização se influenciam mutuamente e simultaneamente durante o ciclo da política. O esquema abaixo tenciona ilustrar essa relação, sem pretender, contudo, encerrar a complexidade ao redor do assunto:

---

28 A decisão reformista em descentralizar o governo implicou em aumentar o número de atores políticos envolvidos com o processo decisório, fragmentando o poder político pelas unidades estaduais e municipais de poder. Restringiu-se, portanto, o poder do executivo federal, ainda que não tivesse se tornado ator passivo (Souza, 2001)

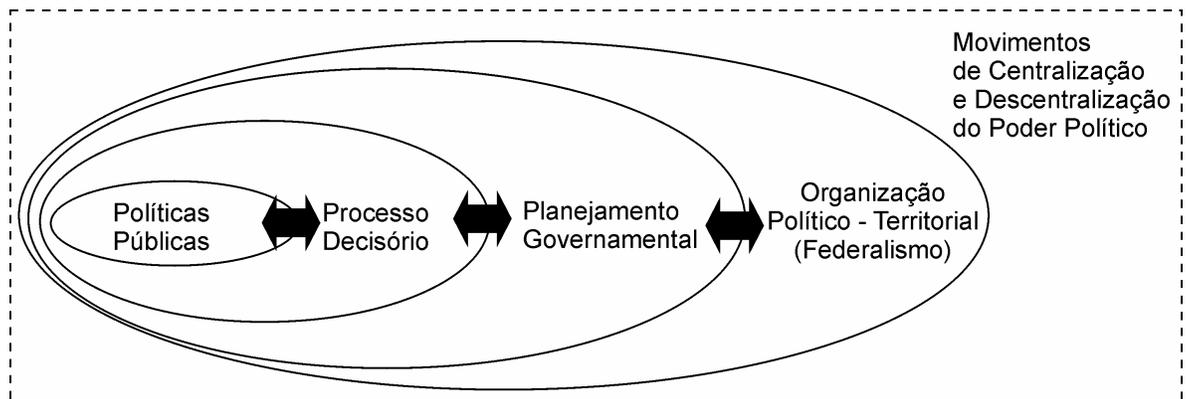


Figura 1 – Diagrama de influências sobre a formulação de políticas públicas.

Fonte: Autor

### 1.3 PODER PÚBLICO MUNICIPAL

O período da promulgação da constituição brasileira, em 1988, testemunhou um país em plena atividade social, com inúmeros grupos de interesse – antes reprimidos pelo período militar – reivindicando participação na formulação e na implementação de políticas sociais, aumentando o número de atores envolvidos no planejamento governamental (ARRETCHE, 1996; GARCIA, 2000).

É nesse período que se destaca a entrada da esfera municipal na arena política, como uma nova unidade político-administrativa dotada de autonomia para participar das decisões federais e para garantir uma melhor assimilação dos projetos originados nas esferas estadual e federal. Mas, antes de atingir o *status* isonômico em relação aos níveis estadual e federal, o município no Brasil vivenciou uma trajetória de ganhos e perdas em sua autonomia (LEUZINGER, 2002).

#### 1.3.1 Autonomia

Segundo Leuzinger (2002:113), a acepção moderna do princípio da autonomia municipal remete à França, em 1776, quando apareceram as primeiras discussões acerca da necessidade de uma descentralização das instituições francesas, na forma de “uma representação municipal eletiva, que seria a base de todos os poderes locais e provinciais”.

Apesar dos princípios teóricos franceses, o aparecimento do município no Brasil ocorre no período colonial, sob influência do modelo português (LEUZINGER, 2002; TONI & KAIMOWITZ, 2003). As Câmaras coloniais receberam alguma autonomia sobre suas ações, porém ela foi sendo gradativamente restringida pela atitude centralizadora das capitanias.

Em 1824, com o advento da primeira constituição brasileira, foram instituídas Câmaras municipais em todas as cidades, cujos membros eram eleitos, e cuja autonomia – governar economicamente, formar posturas policiais e aplicar sua renda – foi, logo em seguida, reduzida à subordinação aos Presidentes das províncias.

Em 1891, a instituição de uma constituição republicana volta a assegurar a autonomia dos municípios em relação a tudo o que dissesse respeito ao seu peculiar interesse, ainda que, segundo Leuzinger, tenha inexistido real autonomia municipal, mas sim, “coronelismos e currais eleitorais” (LEUZINGER, 2002:116).

O cenário viria a ser modificado apenas pela constituição de 1934, a qual assegura novamente a autonomia municipal e ainda fornece meios para atingi-la, na forma da eletividade do prefeito, vereadores, da decretação de impostos e da organização de seus serviços. Essa autonomia teve, no entanto uma curta duração, pois logo seria instituída a constituição de 1937, momento de centralização do Estado<sup>29</sup>, onde foi suprimida toda a autonomia recebida.

Em um novo período democrático, foi novamente assegurada a autonomia municipal pela Carta de 1946, a qual abrangia aspectos políticos, administrativos e financeiros, “cabendo ao município a administração dos serviços públicos e a arrecadação e aplicação dos tributos de sua competência” (LEUZINGER, 202:117). Essa liberdade dura até a constituição de 1967, quando surge novo momento centralizador e há novo retrocesso do alcance da autonomia municipal, o qual permanece vigente até a década de 1980.

Em um novo ciclo de redemocratização são discutidas as bases de nossa última constituição brasileira, promulgada em 1988, e onde foram garantidos aos municípios os princípios de liberdade política, administrativa e financeira. Porém há uma singularidade adicional:

---

<sup>29</sup> Leuzinger se refere ao período do golpe de 10 de novembro, período Vargas, onde o governo assumiu um regime ditatorial que determinou a instituição de um regime intervencionista nos estados e municípios: “acima do prefeito, nomeado pelo governador, encontrava-se o Conselho administrativo Estadual, que controlava toda a atividade municipal, sem que houvesse a colaboração de qualquer órgão local de representação popular.”

a constituição introduziu expressamente a dimensão trilateral ao modelo federativo, dispondo, em seu art. 18, compreender a República Federativa do Brasil a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos dotados de autonomia. (LEUZINGER, 202:117)

A autonomia assegurada aos municípios pela Carta de 1988 contempla o “poder de gerir os próprios negócios, dentro de um ciclo prefixado por entidade superior” (LEUZINGER, 2002:118), e está fundamentada na capacidade de auto-organização, autogoverno, auto-administração e, principalmente na titularidade de competências legislativas próprias:

pela auto-organização: os Municípios elaboram sua lei orgânica e as suas próprias leis (CF, arts. 29 a 30, I e II); pelo autogoverno: os Municípios elegem o seu Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores (CF, art. 29 e incisos); e pela auto-administração: os Municípios têm administração própria, embasada nas suas leis e organizam os seus serviços, instituem, arrecadam e fiscalizam as suas receitas (CF, art 30, III; art 31). (LEUZINGER, 2002:119).

Para Bobbio, Matteuci e Pasquino (2000:80), que analisaram o tema autonomia dentro da evolução histórica da Inglaterra, o termo está diretamente relacionado à capacidade de “autogoverno”, representado pela “fórmula organizativa em que se inspiravam as relações entre o aparelho central e os poderes locais”. O esquema de autogoverno verifica, segundo os autores, elementos de descentralização administrativa, auto-administração e democracia<sup>30</sup>.

No entendimento de Machado (2000:80), a autonomia não deve significar a desunião dos entes federados, e nem deve produzir conflito e dispersão de esforços. Ela deve permitir que o município “tenha ou possa vir a ter sistemas de atuação administrativa nem necessariamente semelhantes nem desiguais aos vigentes nos Estados”. Para o autor, as normas federais gerais não podem ferir a autonomia dos Estados e Municípios.

Neste mesmo sentido, Mesquita (2006:467) mostra que a autonomia dos governos subnacionais, em qualquer federação, não deve ser absoluta, já que isso significaria não uma federação, mas, sim, uma confederação, “da qual o exemplo mais comum é a União Européia, que se configura como uma aliança entre nações soberanas para a execução de determinado

---

30 Descentralização administrativa: no sistema inglês é reservada aos órgãos periféricos uma esfera de competência tirada de outros controles que não seja de caráter contábil. Auto-administração: os cargos diretivos da entidade são confiados a pessoas diretamente escolhidos pelos administrados, de tal maneira que através delas seja assumida a chefia do órgão e a representação da coletividade de que são expressão. Democracia: exigência de permitir a participação do povo na determinação dos objetivos políticos

objetivo comum”. O desafio imposto ao federalismo seria assegurar a autonomia e ao mesmo tempo garantir as relações de interdependência.

Verifica-se a partir dos aspectos acima mencionados que o município parece ter a liberdade de agir segundo suas próprias regras e concepções territoriais locais, porém essa liberdade não deve ferir os princípios do pacto estabelecido entre os entes federados, todos reunidos na forma do Estado-nação.

Por outro lado, o governo federal não deve suprimir a possibilidade do município (nem dos Estados-membros) de estabelecer seus próprios regulamentos para o bem comum, ou seja, suas próprias políticas públicas. A tentativa de manter, simultaneamente, autonomia e controle dos três níveis político-administrativos de que fala Mesquita (2006) pode ser verificada pela repartição de competências estabelecida no texto constitucional.

### 1.3.2 Planejamento e competências

Concomitante à novidade do perfil constitucional de 1988 em instituir três níveis de estatais superpostos (LEUZINGER, 2002:120), foi adotado um complexo sistema de repartição de competências<sup>31</sup>, que envolve a “enumeração taxativa das competências da União, a competência remanescente dos Estados-membros e a competência para dispor sobre tudo o que for de interesse local aos Municípios”.

Nesse sentido, verifica-se no artigo 20 da Carta Magna de 1988 uma relação dos assuntos públicos destinados a cada unidade federativa, relacionadas em termos de competências materiais – que pode ser exclusiva e comum<sup>32</sup> –, e competências legislativas – que pode ser exclusiva, privativa, concorrente e suplementar<sup>33</sup>.

---

31 O termo competência é para Silva (apud Passos, 2007) como “a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão, ou ainda a um agente do poder público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.”

32 Segundo Passos (2007), competência exclusiva é “aquela exercida em exclusão das demais. Significa dizer ao ente que for atribuída esta competência somente por ele poderá ser exercida. É indelegável, irrenunciável.”. O autor ainda ressalta que a competência exclusiva da União enumerada no artigo 21 da constituição brasileira trata unicamente de questões materiais, e não legislativas, ou seja, a competência exclusiva da União é inteiramente material. Já a competência comum é aquela que pode ser exercida por todos os entes da Federação, desde que respeitados os limites constitucionais.

33 Passos (2007) assim as conceitua: Competência Privativa como aquela específica de um ente, mas que pode ser delegada para outro ente. Essa competência privativa é atribuída unicamente à União, mas pode ser delegada aos estados-membros ou ao distrito federal mediante lei complementar. A Competência Concorrente é usada para o estabelecimento de padrões, normas gerais ou específicas sobre determinado tema. Prevê a possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma unidade federativa, porém, com primazia da União. A competência Suplementar é correlativa da concorrente, e significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo dos princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas.

Cabe ao município, em competência comum com a União, Estados e Distrito Federal, as áreas de política pública relacionadas no art 23: conservação do patrimônio público; saúde e assistência social; acesso à cultura e educação; proteção ao meio-ambiente; fomento à produção agropecuária e ao abastecimento alimentar; moradia e saneamento básico; combate às causas da pobreza; e política de educação para a segurança no trânsito (ABRUCIO & FRANZECE s/d:07).

Para atender a estas demandas, nossa Constituição reconheceu<sup>34</sup>, em âmbito local, o desenvolvimento obrigatório do Plano Diretor Desenvolvimento Urbano<sup>35</sup> e de Planos Plurianuais de Investimentos de âmbito local, como instrumentos importantes “para disseminação e consolidação da prática de planejamento no setor público em âmbito local” (JANUZZI & PASQUALI, 1998:2865).

Tais instrumentos, posteriormente regulamentados pelo Estatuto das Cidades, resultam em planos diretores municipais, como “instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município” (REZENDE E ULTRAMARI, 2007:263), e em planos estratégicos municipais, para “corrigir distorções administrativas, facilitar a gestão municipal e assegurar a viabilização de propostas estratégicas, objetivos a serem atingidos e ações a serem trabalhadas” (Idem:258) .

Rezende e Ultramari (2007:257) ressaltam, entretanto, que o atendimento às questões “físico-territoriais, econômicas, financeiras, políticas e de gestão têm constantemente desafiado os municípios”, de maneira que “equilibrar os diferentes interesses que se apresentam em cada uma dessas temáticas e garantir a efetiva participação comunitária parece ser o desafio maior da administração pública local”.

Em um diagnóstico dos principais problemas enfrentados pela administração pública municipal<sup>36</sup>, Rezende e Ultramari (2007:260-262) destacam questões como o aumento da complexidade dos problemas urbano-ambientais, a redução no quadro de servidores públicos locais, redução de recursos voltados para o planejamento, e o aumento da competição do setor

---

34 Segundo Jorge (2005), o planejamento local pode ser acompanhado pela trajetória dos planos diretores, como um instrumento de desenvolvimento urbano desde a década de 1960, quando predominava um estilo de planejamento autoritário e centralizado. Na época subordinava-se empréstimos e financiamentos urbanos à existência de tal instrumento, e houve uma profusão de documentos inócuos. Com o advento da constituição é que esse sentido se modifica, tornando os planos diretores instrumentos importantes como reguladores do território.

35 A constituição, em seu artigo 182, ao instituir o plano diretor municipal, relaciona-o com a política de desenvolvimento urbano, portanto, uma política pública.

36 Como aspecto positivo, os autores destacam principalmente a garantia da participação popular na definição do plano diretor – instituída pelo Estatuto das Cidades –, realizada tanto na forma de audiências públicas como na publicidade que deve ser dada à elaboração do Plano Diretor Municipal.

público em cenários regionais e até internacionais. Estes aspectos exercem influência sobre a elaboração de implementação de planos diretores dentro da realidade urbana local.

Para Frey (2004) município sofre, além de seus desafios internos, as pressões de um contexto globalizado. Ampliando a visão intra-municipal fornecida por Rezende e Ultramari, Frey observa que governos locais, antes voltados apenas aos problemas intra-urbanos, agora consideram no planejamento os riscos e oportunidades do ambiente externo, em acelerada transformação:

Governos locais, tradicionalmente voltados para solucionar problemas intra-urbanos, sobretudo através do planejamento urbano e das diferentes políticas públicas locais, vêm-se confrontados com a necessidade de contemplar nas suas estratégias urbanas os riscos e oportunidades auferidas por este ambiente externo em acelerada transformação. (FREY, 2004:137)

Ocorre que a participação da esfera local no planejamento em escala federal parece estar limitada. Apesar dos mecanismos existentes para garantir a participação do poder local nas decisões nacionais<sup>37</sup> (MESQUITA, 2006; FREY, 2004; RESENDE & ULTRAMARI, 2007; JANNUZZI & PASQUALI, 1998), tem se verificado uma implementação de políticas públicas de cima para baixo, onde o nível federal formula e os níveis estaduais e municipais executam, atuando como “meros agentes administrativos do governo federal” (MESQUITA, 2006:481).

Sobre isso, Santos e Ribeiro (2005) comentam sobre as dificuldades enfrentadas pelas esferas subnacionais, após a constituição de 1988, em termos de planejamento governamental. Estes autores entendem que a descentralização promovida pela Reforma do Estado não está completa, uma vez que houve descentralização apenas em matéria fiscal. Do ponto de vista político (decisório) os municípios continuam sem papel relevante, pois o voto distrital teria lhes sido negado, enquanto que, do ponto de vista administrativo, não as competências não teriam sido claramente definidas.

Nessa mesma crítica, Santos e Ribeiro (2005) fazem um retrospecto da atuação dos Estados pós constituição de 1988, e afirmam que o governo federal focou esforços apenas sobre políticas de estabilização da moeda, colocando em segundo plano outras políticas estruturantes, tais como as políticas sociais. Na medida em que o governo federal tem se

---

<sup>37</sup> Mesquita (2006), por exemplo, destaca que dentre os diversos mecanismos que os governos subnacionais possuem defender seus direitos, estão o Senado, a Câmara, e um processo decisório baseado em maiorias qualificadas. Santos e Ribeiro, contudo, possuem uma visão mais crítica, afirmando que na prática a voz regional e local encontra dificuldade em se manifestar em nível federal.

eximido dessa responsabilidade, a demanda social cresce e os estados e municípios sofrem a cobrança da população. Nessa situação, Estados-membros e municípios estão atuando independentemente, na guerra fiscal de “distribuir favores fiscais ao menor aceno do investimento privado” (SANTOS & RIBEIRO, 2005: 711).

Reunindo toda a discussão deste tópico, verifica-se que a repartição de competências conforme definidas no texto constitucional ainda dependem de regulamentação, dificultando sobremaneira a delimitação dos espaços políticos dos entes federados. Com indefinição desse quadro, não há clareza se realmente existe participação direta do poder local nas decisões em nível federal, como por exemplo, a ingerência local sobre a decisão federal de implantar um projeto de desenvolvimento em nível local.

Tanto quanto o plano diretor municipal e plano plurianual de investimentos, outros instrumentos regulatórios e econômicos de políticas públicas também são aplicados em nível municipal, porém sua atuação parece horizontal, ou seja, as regras são criadas pelas instituições locais e válidas apenas dentro do território. Os regulamentos federais e estaduais, por sua vez, possuem um caráter vertical ao influenciar diretamente todos os territórios da nação, delimitando a autonomia municipal inclusive no processo de escolhas públicas. Nesse momento, o município se configura apenas como um receptor dos ordenamentos da União.

No capítulo seguinte, será investigado o comportamento de dois setores que recebem a atenção das políticas públicas. Os assuntos substantivos ambiental e o elétrico, desenvolvidos no país segundo a visão setorial dos formuladores de cada política, geram propostas políticas com características distintas, as quais deveriam, em teoria, devem guardar harmonia entre si e viabilizar o objetivo máximo do Estado em viabilizar o progresso da Nação. Seus aspectos principais serão identificados a seguir, como subsídio à verificação dos pontos de convergência e divergência entre elas.

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS SETORIAIS: AMBIENTAL E ENERGÉTICA

Tendo os projetos de energia elétrica, tanto quanto a gestão ambiental, uma dependência direta cada nível político setorial, torna-se necessário compreender o universo específico da formulação dessas políticas, investigando seus respectivos desenvolvimentos e implementações verticais (GERSTON, 1997:08), ou seja, de decisões que são tomadas em um nível (geralmente o federal) e executadas em outros níveis (estadual e municipal), e horizontais. São então essas e outras questões que esse capítulo se predispõe a revisar e discutir nas linhas subseqüentes, segmentando as discussões para cada setor.

### 2.1 POLÍTICA AMBIENTAL

Segundo Bursztyn & Bursztyn (2006), na década de 1960 ocorreram importantes mudanças de ordem política, cultural, instrumental, científica e tecnológica, fruto, entre outros motivos, dos alertas e mobilizações em torno da questão ambiental. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, em 1972, marcou um novo patamar internacional em termos de internalização do meio ambiente como assunto público. O Brasil, a despeito da tendência inicial ao papel de poluidor auto-declarado, esforçou-se nos anos seguintes para estabelecer um conjunto de instituições e instrumentos para viabilizar a regulação do Estado na matéria ambiental, com ponto culminante na promulgação da lei nº 6.938/81, que estabelece oficialmente a política ambiental da nação.

#### 2.1.1 Questão ambiental: de assunto simbólico a substantivo na agenda pública.

Na linha do tempo do movimento ecológico e na evolução do pensamento ambiental brasileiro um aspecto interessante a ser notado é a modificação da posição do Brasil desde a Conferência de Estocolmo, em 1972, quando o país liderou a aliança dos países periféricos contrários a reconhecer a importância dos problemas ambientais (FERREIRA, 1996), até os dias atuais onde a questão ambiental assume reconhecidamente um papel mais destacado na formação da agenda pública do Estado.

A mudança de postura sobre a questão ambiental é retratada na literatura sob aspectos tais como (1) a decorrência da crise do modelo de desenvolvimento mundial (BURSZTYN,

1994), (2) o processo de globalização das políticas ambientais (VIOLA, 1998), (3) a imposição de organismos internacionais de financiamento (FERREIRA, 1996; BURSZTYN, 1994), (4) a influência de padrões internacionais de proteção ambiental sobre setores exportadores brasileiros com mercados nos países desenvolvidos (VIOLA, 1999).

Além daquelas abordagens, existe outro aspecto sobre o qual vale fazer um parêntese: trata-se de reconhecer, na transformação da opinião brasileira, a presença do “mecanismo gatilho”<sup>38</sup> (GERSTON, 1997) apresentado no capítulo primeiro, como mais uma força a favor da rendição do Brasil à necessidade de inserir a questão ambiental na pauta pública.

Conforme comentado no capítulo anterior, os Mecanismos Gatilho se configuram como um ou mais eventos que convertem um problema rotineiro em uma responsabilidade pública largamente compartilhada por um grande número de pessoas (GERSTON, 1997). Em outras palavras, o mecanismo pode transformar assuntos antes privados podem se tornar públicos.

A questão ambiental, nascida no Brasil em um ambiente desenvolvimentista, recebe inicialmente um interesse pouco significativo. Foi o caso da criação da Secretaria de Meio Ambiente, na década de 70:

A criação da SEMA (...) foi um ato quase simbólico de um poder público que pouco prezava, na prática, o meio ambiente. Por mais de uma década aquela instituição vegetou, num segundo plano, em termo de importância no conjunto das ações governamentais (BURSZTYN, 1994: 87).

Ainda antes disso, em 1948, Drummond (1999) também reconhece a formalidade inicial com que o Estado Brasileiro lidava com a questão do meio ambiente, ao citar, por exemplo, a diferença de tempo entre a adesão do Brasil no acordo internacional para a proteção da Flora, Fauna e Belezas Cênicas das Nações Americanas:

Tratava-se de um abrangente acordo internacional assinado por um diplomata brasileiro no exterior, em 27 de dezembro de 1940. A adesão legislativa de 1946 (...) foi meramente formal, pois apenas (...) 18 anos depois o Executivo brasileiro ratificou a convenção. (DRUMMOND, 1999:135)

Contudo, a partir da a consolidação do movimento ambiental – a partir da década de 1970 – e do processo ecopolítico (VIOLA, 1987; CRESPO, 2002), aliado ao reconhecimento

---

38 Triggering Mechanisms

internacional cada vez maior da emergência do paradigma da sustentabilidade (MACCORMICK, 1992, BURSZTYN, 1994), o assunto ambiental começa a ser inserido na agenda política do Estado Brasileiro:

A partir de 1989, a política do meio ambiente assumia no Brasil dimensões compatíveis com a magnitude da questão ambiental. E a constituição de 1988, que refletiu o grau de consciência nacional sobre o problema, abria espaço institucional para uma ação cada vez mais intensa, em termos de regulação, execução e fiscalização (BURSZTYN, 1994: 89)

Para Ferreira (1996:14), a crise do modelo de desenvolvimento teve um aspecto benéfico para o assunto ambiental, uma vez que “acelerou na opinião pública brasileira a tomada de consciência da devastação ambiental”. E, no quesito devastação, não faltam exemplos, tanto em nível nacional como internacional.

Para exemplificar, existem os eventos que foram tornando a questão ambiental cada vez mais destacada: no contexto internacional figuram, entre outros, o caso da Baía de Minamata, no Japão (1932); de Bhopal, na Índia (1984); de Seveso, na Itália (1976). No contexto brasileiro têm-se como exemplos a poluição de Cubatão, em São Paulo (década de 1980); o acidente radiológico de Goiânia, em Goiás (1987); e o vazamento de óleo na vila do Socó, em Santos/SP (1984), além de muitos outros exemplos<sup>39</sup> (VALLE & LAGE, 2003).

Acidentes como os relatados acima podem ser considerados como eventos críticos que, atuando em série ou isoladamente, tornaram a questão ambiental um assunto cada vez mais reconhecido na sociedade mundial. Enquanto no passado havia como deixá-los de lado, a cada acidente os prejuízos ambientais eram ressaltados pela comunidade internacional (FERREIRA, 1996), ampliando o alcance do assunto junto à sociedade e garantindo sua inserção nas agendas públicas de vários países.

Ao ganhar alcance entre população afetada pelo evento, o funcionamento do mecanismo gatilho se assemelha aos modelos de comportamento coletivo vislumbrados por Granovetter (1978:1421), onde “novas normas ou crenças emergem em situações onde as antigas falham”.

Uma vez reconhecida a influencia internacional na decisão brasileira de enfrentar os problemas ambientais, infere-se que a questão ambiental, no Brasil, se tornou um assunto

---

39 Para mais informações, consultar o livro *Meio Ambiente: Acidentes, lições, soluções*, de Cyro Eyer do Valle e Henrique Lage. Senac editora, 2003.

substantivo depois dele ter sido reconhecido mundialmente como questão de solução urgente. Atualmente, questão ambiental faz parte da agenda pública no Brasil, sendo representada pela política nacional de meio ambiente cuja estrutura será vista no item seguinte.

### 2.1.2 Gestão Ambiental no município – quadro ideal

A política ambiental é, por princípio constitucional, de responsabilidade compartilhada e complementar da União, dos Estados e dos Municípios. Para tanto, o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, que tem o MMA como seu órgão central, foi instituído pela Política Nacional de Meio Ambiente, Lei 6.938/81, e regulamentada pelo Decreto 99.274/90, sendo constituído, portanto, pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, bem como pelas Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental (MMA, 2007).

A Política Nacional de Meio Ambiente, ao idealizar um sistema descentralizado de gestão ambiental (SCARDUA & BURSZTYN, 2003), vislumbra como meta a instituição de um aparato legislativo e administrativo nos três níveis de governo, de forma que a política ambiental seja capaz de irradiar os conceitos sustentáveis as demais políticas setoriais de desenvolvimento.

Para Azevedo, Pasquis e Bursztyn (2007), um dos princípios que norteiam a descentralização é o da *subsidiariedade*, segundo a qual determinada ação deve ser tomada no nível mais descentralizado. Trata-se de um termo usado para alocar poder entre diferentes níveis de governo, em que se transfira poder e recursos aos níveis mais próximos dos cidadãos e seus problemas.

Estabelecidas as responsabilidades ambientais para a esfera municipal por meio do advento da constituição (LEUZINGER, 2002), e havendo respaldo no princípio da subsidiariedade para que a esfera municipal se encarregue da questão como um assunto público, torna-se necessário que este se configure adequadamente para atender essa tarefa.

Isso exige que o poder local institua um sistema de gestão ambiental no município, com uma política ambiental capaz, essencialmente, de racionalizar o acesso e uso dos recursos ambientais e de controlar e fiscalizar atividades poluidoras. Ao mesmo tempo, o governo local deve buscar apoio junto aos demais atores sociais – a exemplo das organizações não

governamentais, instituições de ensino e participação popular – criando uma rede de agentes atuantes na administração dos bens de uso comum.

Segundo Philippi (1999:49), o sistema de gestão ambiental dos municípios deverá ser estruturado para atender as exigências de uma ação coordenada entre as diversas vertentes do processo de decisão e de implementação.

Nesse sentido, o Sistema Municipal de Meio Ambiente – SISNUMA – deverá conter com um Conselho Municipal de Meio Ambiente<sup>40</sup>, de caráter consultivo e deliberativo, tornando-se “um grande auxiliar da administração na definição de planos, programas e projetos que atendam às demandas da sociedade”. No que se refere à estrutura executiva, o sistema de gestão ambiental deverá estar apto a satisfazer quatro conjuntos de demandas:

Planejamento Ambiental - englobando atividades referentes à análise ambiental dos espaços e territórios do município, visando apresentar, para os diagnósticos obtidos, o encaminhamento de planos, programas e projetos e atividades voltadas à obtenção de melhores condições ambientais;

Desenvolvimento de áreas verdes - englobando a identificação de demandas por áreas verdes; a implantação de espaços, praças e outras áreas verdes urbanas, a proteção e conservação de parques com seus patrimônios florístico e faunístico, e o tratamento paisagístico do espaço urbano;

Controle da Qualidade - envolvendo principalmente as relações mais diretas entre os setores público, privado e sociedade civil, e englobando as atividades de identificação e caracterização dos níveis de emissão ou de deterioração do ambiente, respectivamente sistematizadas em instrumentos de consulta (relatórios) que subsidiem a determinação de prioridades de ação no controle ambiental (preventivo e corretivo);

Educação Ambiental - conjunto de ações de caráter transversal, por meio das quais se constitua uma estrutura duradoura e conseqüente na formação de cidadãos que respeitam as iniciativas e atividades direcionadas para o desenvolvimento ambientalmente sustentável.

---

40 Formado por representantes da administração municipal, da Câmara de Vereadores, da administração estadual, da sociedade civil organizada – comércio, indústria, agricultura, serviços, trabalhadores – de organizações não-governamentais, em recomendável participação paritária (PHILIPPI, 1999).

Para Phillippi (1999) a estruturação de um sistema de gestão ambiental municipal passa pela necessidade de efetuar uma revisão das políticas urbanas adotadas até o momento, sob o prisma da sustentabilidade. Esta revisão poderá estudar o modelo de política ambiental urbana mais apropriada para cada município, dentro de seu contexto regional. Os mecanismos de transformação vão sendo pouco a pouco aplicados, passando a gerar consciência ativa e criativa de sustentabilidade como forma de melhorar a qualidade de vida das sociedades locais e, ao mesmo tempo, propiciará ao gestor atender às sucessivas demandas dos cidadãos, com base na participação e construção conjunta das soluções.

Uma outra abordagem para montar este quadro ideal seria retornar aos fundamentos estabelecidos por Bursztyn e Bursztyn (2006) para uma política ambiental – pilares da legislação sólida; instituições públicas fortalecidas e legitimidade social – busca idealizar-se um quadro ideal para que um município consiga implantar políticas e promover a gestão ambiental em nível local, com, no mínimo, as seguintes características:

Em termos de legislação, trata-se de formular políticas públicas – leis e códigos especificamente voltados ao tratamento do meio ambiente como um assunto público –, importando princípios e conceitos sobre meio ambiente vigentes no contexto estadual e federal, e adequando-os às características e problemas locais enfrentados pela administração neste nível. Trata-se de implementar os instrumentos normativos e econômicos, estabelecendo padrões, taxas, licenças e incentivos à uma ação mais harmoniosa com o meio natural. Incluem-se aí os instrumentos de política ambiental citados por Bursztyn & Bursztyn (2006), que são:

A implantação da Avaliação de Impacto Ambiental e de um Sistema de Licenciamento ambiental, como instrumento de planejamento que permite associar as preocupações ambientais às estratégias do desenvolvimento social e econômico, figurando com uma forte característica preventiva;

Um Sistema de Unidades de Conservação, legitimando a criação e administração de espaços territoriais protegidos, atendendo a pré-determinados objetivos de conservação e preservação local;

O Zoneamento ambiental, referindo-se à definição de parâmetros norteadores das decisões públicas e privadas, em termos de uso do solo, e conciliando o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental;

Instrumentos Econômicos, que busquem internalizar os custos externos associados à degradação, incentivando a redução da poluição e se estabelecendo como uma fonte de recursos.

Em termos institucionais, trata-se de criar de órgãos públicos com destino à implementação destas políticas. A exemplo da estrutura praticada em outros municípios brasileiros<sup>41</sup>, as principais instituições presentes na gestão do meio ambiente envolvem:

Um Conselho Municipal de Meio Ambiente, formado por representantes do poder público e de organizações não governamentais; atuando como órgão consultivo e deliberativo em questões referentes à preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural; e com responsabilidades como a inserção do componente ambiental nas políticas setoriais do município, e a integração da política municipal com as políticas nacional e estadual respectiva;

Um Fundo Municipal de Meio Ambiente, constituído de dotações orçamentárias, multas impostas por infrações à legislação ambiental, doações, indenizações decorrentes de cobranças judiciais relacionadas à questões ambientais etc; e destinado à atividades como o desenvolvimento de planos, programas e projetos que visem o uso racional e sustentável de recursos naturais; e ao controle, fiscalização e defesa do meio ambiente;

Uma secretaria municipal de meio ambiente, como um braço do poder público destinado a atividades como a execução a política ambiental, a fiscalização da qualidade e quantidade dos recursos ambientais, o controle das atividades poluidoras.

Obviamente, esse quadro ideal esbarra nas dificuldades inerentes à prática da administração pública, que são a falta de recursos humanos, falta de capacitação e treinamento, salários defasados quando comparados aos da iniciativa privada, instituições

---

<sup>41</sup> Este quadro idealizado também foi construído tomando como base a estrutura institucional pesquisada em cidades de maior porte, como São Paulo e Curitiba, as quais enfrentam problemas ambientais sérios que demandam um aparato institucional compatível.

despreparadas para assumir atividades ambientais; carência de recursos financeiros e de infraestrutura, além da própria ausência de instrumentos de gestão ambiental (SCARDUA & BURSZTYN, 2003)

Para estes autores, os obstáculos existentes para a descentralização da gestão ambiental encontram-se muito mais ligados à cultura dos órgãos centrais – que possuem uma visão centralizadora de forma de atuação – do que do interesse ou não de assumir essa atribuição, além da ausência ou insuficiência de capacidades institucionais, infra-estruturais e participação social dos municípios.

De qualquer forma, essa configuração ideal pode ser considerada como uma meta a ser atingida pelos municípios para uma adequada gestão municipal, e este quadro será usado para efeito comparativo com a situação a ser descrita nos municípios atingidos pelo projeto hidrelétrico do estudo de caso.

## 2.2. POLÍTICA ENERGÉTICA

Antes de iniciar o desenvolvimento deste tópico é necessário esclarecer duas delimitações de escopo:

a. Em *primeiro lugar*, a política energética, por definição<sup>42</sup>, busca “promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos do país”. Dentro desse universo segmenta-se o setor da energia elétrica, o qual lida com fontes de energia não-renovável – tais como os derivados de petróleo, os combustíveis radioativos, a energia geotérmica e o gás natural – e renovável, relacionada aos recursos água, vento, energia foto-voltaica (do sol) e biomassa (produtos da cana-de-açúcar) (REIS, 2003). Uma vez que trabalhar com a totalidade da política energética incorreria em lidar com um universo muito grande para a dissertação, será feito um recorte do setor elétrico apenas, ou seja, *a política energética será abordada a partir das definições do setor elétrico*.

b. A *segunda* delimitação ocorre dentro do próprio setor elétrico. Segundo o Ministério de Minas e Energia (2006), a Matriz Energética Brasileira é composta por recursos energéticos que provém principalmente, das fontes hidráulica, gás natural, carvão, biomassa, eólica e nuclear.

---

42 Conforme as definições do Decreto nº 3.520 de junho de 2000, que dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Energética.

Dessas, a hidroeletricidade é a mais expressiva, respondendo, em 2004, por 83% da produção de energia elétrica do país (MME, 2006). E esse volume de contribuição da energia hidroelétrica se reflete no robusto parque gerador, ou seja, de projetos hidroelétricos aumentados de 11GW em 1970, para 30,2 em 1979 e alcançando 96,9GW em 2006. *Em função da representatividade da fonte hidráulica para o setor elétrico, a geração hidroelétrica será o sub-setor específico a ser investigado.*

### 2.2.1 Histórico do Setor Elétrico- geração hidroelétrica

No Brasil, registro do aparecimento das primeiras centrais hidrelétricas está associado à época de 1880, relacionada basicamente à necessidade de fornecimento de energia para os serviços públicos de iluminação e para atividades econômicas ligadas à mineração, fábricas de tecidos, serrarias e beneficiamento de produtos agrícolas (TOLMASQUIM, 2005). Tratavam-se de usinas de pequena potência, e preferencialmente próximas das fontes de energia (quedas d'água).

A profissionalização do serviço de geração e distribuição comercializada de energia elétrica ocorre com a entrada, no país, da empresa canadense *Light*<sup>43</sup>, que atuava, além da produção, utilização e venda de eletricidade, no estabelecimento de linhas férreas, telegráficas e telefônicas. Ao lado da *Light*, havia um grande número de empresas geradoras instaladas em diversos pontos do território brasileiro, de forma “o recenseamento de 1920 indicava a existência de 209 geradores hidrelétricos” (TOLMASQUIM, 2005:30).

Após 1920, dois elementos básicos caracterizavam a indústria de energia elétrica no Brasil: a construção de centrais geradoras de maior envergadura – capazes de atender à constante ampliação do mercado de energia – e a intensificação do processo de concentração e centralização das empresas concessionárias. Nesse processo de concentração a *Light* incorporou, entre 1927 e 1928, oito empresas menores, e posteriormente mais cinco usinas entre 1930 e 1934.

É nesse contexto de concentração que aparece no cenário brasileiro a empresa American & Foreign Power Company - AMFORP, de origem norte americana, a qual determina uma rápida

---

43 “Em 1899, foi constituída em Toronto, Canadá, a São Paulo Railway, Light and Power Company Limited, por iniciativa de um grupo de capitalistas canadenses” (TOLMASQUIM, 2005:30)

e profunda mudança nos regimes de propriedade e de funcionamento das empresas nacionais do setor. Rapidamente, todos os investidores nacionais foram absorvidos pelas duas grandes concessionárias estrangeiras: a *Light* e a AMFORP (TOLMASQUIM, 2003).

O novo perfil do setor elétrico brasileiro então instituído – caracterizado pela presença maciça de capital estrangeiro – permaneceria sem alterações pelas duas décadas seguintes (1930 e 1940), ainda que durante a década de 1930 tivesse sido registrado a instalação de inúmeras usinas de pequeno porte, sob iniciativa por empresas de caráter local, prefeituras municipais, governos estaduais e órgãos federais.

No início dos anos 1940, com a previsão de uma situação de escassez de energia, o Estado foi forçado a tomar iniciativas pioneiras no campo energético. Nesse sentido, o governo brasileiro passou a centralizar a responsabilidade de assegurar o suprimento de eletricidade, petróleo e gás consumidos no país, criando para isso empresas estatais como a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco - Chesf, em 1945, a Petrobrás, em 1953, Furnas em 1957 e a Eletrobrás, em 1962, entre outras (TOLMASQUIM, 2005; CARVALHO, 2005).

A criação da Chesf indicaria a tendência do governo em construir usinas de maior porte e à dissociação entre geração e distribuição de energia elétrica. A expansão do parque elétrico brasileiro passa a assumir um novo formato, onde o governo federal se concentra na produção em grandes usinas, suprindo energia para os sistemas distribuidores regionais, estes no encargo dos governos estaduais.

De 1945 até década de 1980, o Estado desenvolve um amplo programa de investimentos nas atividades de geração e transmissão, consolidando um modelo de divisão de encargos entre empresas públicas e privadas. As públicas<sup>44</sup> se concentraram na expansão do parque gerador, e as privadas, nacionais e estrangeiras, destinaram a maior parte de seus investimentos na área de distribuição de energia.

A partir de 1980 uma nova forma de organização do setor energético começou a ser discutida, principalmente em decorrência de fatores como a diminuição das tarifas de energia elétrica (entre outras tarifas públicas), conseqüência das tentativas de controle da inflação; uso

---

<sup>44</sup> A Petrobrás e Eletrobrás – esta com o apoio das principais empresas do setor elétrico – eram as responsáveis pelos planejamentos da operação e da expansão das indústrias de petróleo e gás, e energia elétrica, respectivamente, e propunham ao ministério de minas e energia as políticas energéticas associadas (CARVALHO, 2005).

político indevido das concessionárias, relegando aspectos técnicos e econômicos a um segundo plano; e ao desejo do governo em obter aumento na produção de petróleo e gás no país (CARVALHO, 2005:4-5).

Em 1996, fruto das discussões da década anterior, foi lançado sob a vigência do governo Fernando Henrique Cardoso o programa nacional de desestatização – PND, que incluiu a privatização de empresas do setor elétrico sob controle do governo federal, além de exercer pressão para que os governos estaduais fizessem o mesmo<sup>45</sup>. É nessa mesma época em que o monopólio da Petrobrás foi quebrado pelo Congresso Nacional, permitindo que os governos estaduais concedessem a atividade de distribuição e comercialização de gás também a empresas privadas, além das estatais.

No final de 2002, segundo mandato do governo FHC, as modificações impostas ao setor elétrico se refletiram em um certo grau de competição na exploração, porém, as privatizações ocorreram de forma limitada, onde a capacidade de distribuição obteve melhor resultado – 80 % privatizada – que a geração – com menos de 20% privatizados<sup>46</sup> (CARVALHO, 2005).

O período de governo FHC, de 1996 a 2002, provocou várias modificações sobre o setor elétrico brasileiro, das quais se destaca a criação da Agência Nacional de Energia Elétrica<sup>47</sup> – vinculada ao ministério de minas e energia (MME) –, do operador nacional do sistema elétrico<sup>48</sup> (ONS), da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e do Conselho Nacional de Política Energética<sup>49</sup> (CNPE), este reconhecido como o mais importante fórum para a proposição de políticas energéticas no país<sup>50</sup> (CARVALHO, 2005:07).

Ainda no período se destaca também a criação, por iniciativa o MME em 1999 o Comitê Coordenador do Planejamento da Expansão dos Sistemas Elétricos – CCPE, com a atribuição

---

45 Carvalho (2005:08) afirma que "a abertura do mercado energético brasileiro para investidores privados, a fim de redirecionar investimentos públicos para outras áreas e introduzir a competição neste mercado, foi a principal política energética do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Como resultado desta política, ao final de seu governo existiam tanto empresas estatais como privadas, de grande porte, nos dois principais segmentos do setor energético no Brasil: as indústrias de petróleo e gás e de eletricidade."

46 Carvalho (2005) observa que houve, na época das privatizações, uma grande oposição à privatização de empresas como Furnas, Chesf e Eletronorte, não apenas por partidos de oposição, mas também por importantes segmentos da base de apoio do governo FHC.

47 Criada pela lei 9.427 de dezembro de 1996.

48 Criado pela lei 9.648 de maio de 1998, regulamentado pelo Decreto 2.655 de junho de 1998 e Decreto 5.081 de maio de 2004.

49 Ambos Criados pela lei 9.478 de agosto de 1997

50 O conselho é formado por sete ministros de estado: Minas e Energia, Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia; Casa Civil; Fazenda; Planejamento; Orçamento e Gestão; e Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Completam o Conselho um representante dos governos estaduais, um representante das universidades e um cidadão brasileiro especialista em política energética. Os dois últimos membros são indicados pelo Presidente da República. O presidente do CNPE é o Ministro das Minas e Energia, que encaminha as resoluções de política energética do Conselho para o Presidente da República que, ao aprová-las e publicá-las no Diário Oficial da União, concede-lhes um valor de decreto presidencial. (CARVALHO, 2005)

de coordenar a elaboração do planejamento da expansão dos sistemas elétricos brasileiros, de caráter indicativo da geração, materializados na forma de Planos Decenais de Expansão e de Planos Nacionais de Energia Elétrica de longo prazo<sup>51</sup>.

A partir de 2004, período de governo Lula, as privatizações no setor energético cessaram e um novo marco regulatório foi instituído, contemplando, entre outras regras, a criação de nova empresa estatal – a Empresa de Pesquisas Energéticas (EPE)<sup>52</sup> -, que junto com ONS, a CCEE e a ANEEL ajudariam o MME a supervisionar as condições do suprimento de energia elétrica nos próximos.

Tendo em vista o histórico acima citado, percebe-se a partir de 1980 um aumento da complexidade na regulação do setor, com reformulações seqüenciais na regulação no qual os acontecimentos históricos vão formatando da configuração atual do sistema elétrico. Nos dias atuais, Reis (2003:09) discute a organização atual do setor elétrico dentro do que ele chama de área de suprimento, “considerada como aquela que cobre desde o processo de transformação de energia primária até a interface com cada tipo de consumidor”.

A área de suprimento está atualmente segmentada em geração e transporte, esta incluindo transmissão, sub-transmissão e distribuição. Enquanto a área de geração contempla especificamente o processo da produção de energia elétrica mediante diversas tecnologias e fontes primárias, a área de transmissão está normalmente associada ao transporte de blocos significativos de energia a distâncias razoavelmente longas, e a distribuição, por sua vez está associada ao transporte da energia até cada consumidor<sup>53</sup>.

A área de suprimento envolve também o que Reis (2003:17) denomina “sistema de potências”, o qual pode ser do tipo “interligado” - unindo diversas centrais de geração e diversas cargas, direcionado ao atendimento das necessidades de forma econômica, segura e confiável – ou “isolado”, baseado na adoção de soluções locais, desde geração a distribuição, até que a demanda justifique a interligação. Enquanto o sistema interligado atende aos centros urbanos

---

51 Estes instrumentos de planejamento serão apresentados no tópico seguinte, ainda neste capítulo.

52 Criada pela lei 10.847, de 15 de março de 2004, a EPE foi segundo Carvalho (2005), instituída no lugar do Centro de Estudos e Planejamento Energético (CEPEN), proposto na administração anterior (FHC) para atuar como órgão de apoio ao MME nos estudos de planejamento. A EPE herda essas funções, que são, realizar planos de expansão de médio (10 anos) e longo (20 anos) prazos para o MME, a serem submetidos a contestação pública e eventuais modificações antes de sua aprovação final e implementação pelo Ministério. A EPE também possui atribuição de desenvolver estudos de inventário e viabilidade de usinas hidrelétricas e obter a licença prévia dos empreendimentos de geração antes de sua licitação. Possui, portanto, ingerência tanto na formulação de políticas como no apoio à execução de projetos.

53 O autor fez referência à sub-transmissão como uma etapa intermediária entre a transmissão e a distribuição.

mais desenvolvidos do país, localizados nas regiões sul, sudeste, centro-oeste e nordeste, sistemas isolados abastecem principalmente o norte do país.

O sistema elétrico de potências é objeto do planejamento do setor elétrico, com vistas ao atendimento constante da carga do sistema e à garantia do insumo eletricidade ao consumidor final. Cada novo projeto de geração (seja hidrelétrico, termelétrico, eólico etc.) busca integração ao sistema, “de forma a utilizar o melhor possível suas características intrínsecas” (REIS, 2003:17). Contudo, ao penetrar no território do planejamento do setor elétrico percebe-se este envolve tarefas e dispositivos normativos mais abrangentes, de forma que se opta por discutir o assunto em outro tópico, trabalhado a seguir.

### 2.2.2 Planejamento no setor elétrico

A demanda por energia elétrica é reflexo direto da necessidade por produtos, bens e serviços industrializados, requeridos por todos os setores da sociedade (Carvalho, 2005). A produção de energia está, portanto, estreitamente vinculada com o desenvolvimento da economia do país<sup>54</sup> (EPE, 2006; CARVALHO, 2005, REIS, 2003). *É, portanto, assunto substantivo, de grande importância dentro do ambiente governamental*<sup>55</sup>.

Segundo Frota & Bajay (s/d), a eletricidade no Brasil pode ser considerada como um bem público, *latu-sensu*, a partir da visão de que o consumo não seria apenas de interesse de consumidores locais, mas também da sociedade como um todo, justificando, inclusive, a introdução de fontes públicas de recursos. A própria constituição federal de 1988 respalda esse entendimento, ao estabelecer competência legislativa privativa à União no quesito elaboração de leis referentes a “energia”, sendo permitido, apenas por lei complementar, a autorização dos Estados para legislar sobre o tema (MME & EPE, 2006).

A constituição trata o potencial de energia hidráulica como um bem da União, competindo a ela explorar direta ou indiretamente os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos d’água, em articulação com os estados onde se situam (MME & EPE, 2006). Se a energia é um bem da União e o desenvolvimento de suas atividades

---

54 A própria agenda 21, consenso internacional obtido no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, reconhece a energia como um dos insumos básicos para a promoção do desenvolvimento, conforme indicado no capítulo 07 – Promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos.

55 Por ser o insumo energia um assunto invariavelmente público, é sempre considerado como substantivo para fins de construção da agenda. Não apresenta ele as mesmas características evolutivas que a questão ambiental, a qual passou se assunto simbólico a substantivo.

depende (não apenas) de investimento do governo, trata-se então de um assunto público (GERSTON,1997; FREY, 2000), com direito a participação na agenda e proposição de soluções, na forma de políticas públicas.

Bajay & Bananhanm (2002) observam que o governo pode gerir o setor energético, de uma forma geral, e o setor elétrico, em particular, utilizando três instrumentos bem distintos e complementares (CARVALHO, 2005): a formulação de políticas públicas; o planejamento; e a regulação do mercado.

Enquanto a formulação de políticas públicas na área de energia é uma atividade típica de governo, o exercício da regulação constitui-se em uma atividade de Estado, calcada na regulamentação da legislação vigente e exercida sob uma perspectiva de longo prazo. A atividade de planejamento possui ambas as características; de um lado ela propicia um suporte quantitativo na formulação das políticas energéticas do governo e do outro ela deve sinalizar à sociedade metas de longo prazo, que extrapolam em geral o mandato do governo e freqüentemente fornecem elementos essenciais para uma boa execução da atividade de regulação. (CARVALHO, 2005:71)

A formulação de políticas públicas na área de energia é responsabilidade do MME, ainda que, até a década de 1990, tenha cabido à Eletrobrás e a Petrobrás a execução desta tarefa, e ao Ministério apenas o papel de homologação (BAJAY & BANANHANM, 2002; CARVALHO, 2005. Esse entendimento está implícito no conteúdo de documentos oficiais do governo quando o planejamento como uma função retomada:

O Ministério de Minas e Energia – MME, enquanto responsável pela concepção e implementação de políticas para o Setor Energético, em consonância com as diretrizes do Conselho Nacional de Políticas Energéticas – CNPE, retomou, de fato, o exercício do planejamento como função de governo, ao tornar público o Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica 2006/2015, a Matriz Energética Nacional 2030 e o Plano Nacional de Energia 2030, no âmbito do Novo Modelo Institucional do Setor Elétrico.(MME, 2007:09). (grifo meu)

A citação acima evidencia os instrumentos associados às políticas do setor, que são o Plano Nacional de Energia – que reflete o planejamento de longo prazo do setor energético do país, de caráter estratégico, que orienta as tendências e baliza as alternativas de expansão do sistema para as décadas seguintes –; o Plano Decenal de Expansão de Energia – o qual orienta as ações e decisões relacionadas ao equilíbrio entre as projeções de crescimento econômico do país, seus reflexos nos requisitos de energia e da necessária expansão da oferta –; e a Matriz Energética – que verifica a coerência entre as políticas e estratégias setoriais, de

um lado, e as ações por elas desencadeadas do outro, sendo a expressão das respostas do mercado e da sociedade às opções estabelecidas<sup>56</sup> (EPE, 2006; MME, 2008).

Na construção destes instrumentos técnicos, Reis (2003:236) evidencia uma seqüência de ações que tem início a partir dos cenários de demanda, que fomentam a necessidade da expansão da geração de energia, esta quase sempre associada à transmissão. As decisões para a expansão deste sistema são tomadas com antecedência, na forma de estudos de longo, médio e curto prazo:

As decisões de longo prazo, com previsões de 20 a 30 anos e periodicidade quinquenal (REIS, 2003:238), envolvem a identificação de linhas básicas do sistema e determinam as metas para o programa de expansão de médio prazo, levando em conta questões como a composição esperada do parque gerador, os principais troncos de transmissão e as necessidades de desenvolvimento tecnológico.

Os estudos de médio prazo, de periodicidade bienal, buscam definir o programa de obras da geração do sistema elétrico nos próximos 15 anos, com a determinação de entrada em operação dos diversos projetos, de forma a atender a demanda de energia elétrica, prevista por região e com critérios de garantia de atendimento. Esses estudos definem as alternativas de expansão de geração e transmissão, e a avaliação final das alternativas (projetos de geração) vem da sua comparação econômica.

Os estudos de curto prazo, realizados ano a ano, envolvem as decisões imediatas acerca do início da implementação dos empreendimentos, indicando<sup>57</sup> os programas decenais de geração a receberem investimento. Estes estudos compreendem também a elaboração da programação financeira do setor elétrico para o período dos cinco primeiros anos, fixando programas de desembolsos e investimentos anuais correspondentes.

Adaptado dos estudos de Reis (2003) ilustra-se abaixo as principais etapas de planejamento na figura 03, destacando-se os níveis estratégico e tático, apresentados pelo

---

56 A matriz pode ser entendida como um instrumento de acompanhamento e avaliação que realimenta o processo de planejamento do setor energético, permitindo o ajuste de parâmetros e contribuindo para que as matrizes futuras reflitam com melhor fidelidade as políticas e estratégias desejadas. (EPE, 2006)

57 A partir de 1996, com a entrada de outros agentes privados no setor elétrico, o planejamento feito pelo governo passa a assumir um teor "indicativo", uma vez que, em novo ambiente, a decisão de investir não é mais prerrogativa exclusiva do Estado.

autor para segmentar, respectivamente, as seqüências de estudos até o plano decenal e ações empreendidas após a emissão deste.

Na questão da geração hidrelétrica, o processo decisório contempla quatro fases principais, respectivamente, do menor para o maior detalhe: estudos de inventário, estudos de viabilidade, projeto básico e projeto executivo/construção (ELETROBRÁS, 1990; EPE, 2006):

1. Nos estudos de inventário<sup>58</sup> o objeto do estudo ainda não é uma usina, mas possíveis alternativas situadas numa mesma bacia hidrográfica. Define-se, numa primeira aproximação, como a energia de origem hidráulica da bacia poderá ser aproveitada. Frequentemente são consideradas talvez uma dúzia de combinações de, por exemplo, dez barramentos cada, que se reduzem, ao final dos estudos, a uma combinação ou arranjo básico de barramentos ao longo da bacia, denominada "divisão de queda preferencial"<sup>59</sup>. Uma vez terminados os Estudos de Inventário, são os mesmos submetidos ao exame e aprovação da ANEEL<sup>60</sup>.

2. A partir dos Estudos de Viabilidade, os estudos se voltam à análise de usinas específicas. Como no caso de qualquer outro empreendimento ou atividade, o estudo de viabilidade examina os custos e benefícios associados ao projeto. São retomados e desenvolvidos, em profundidade e em detalhe, os estudos econômico-energéticos e sócio-ambientais que, na etapa de inventário, haviam sido conduzidos de maneira mais expedita.

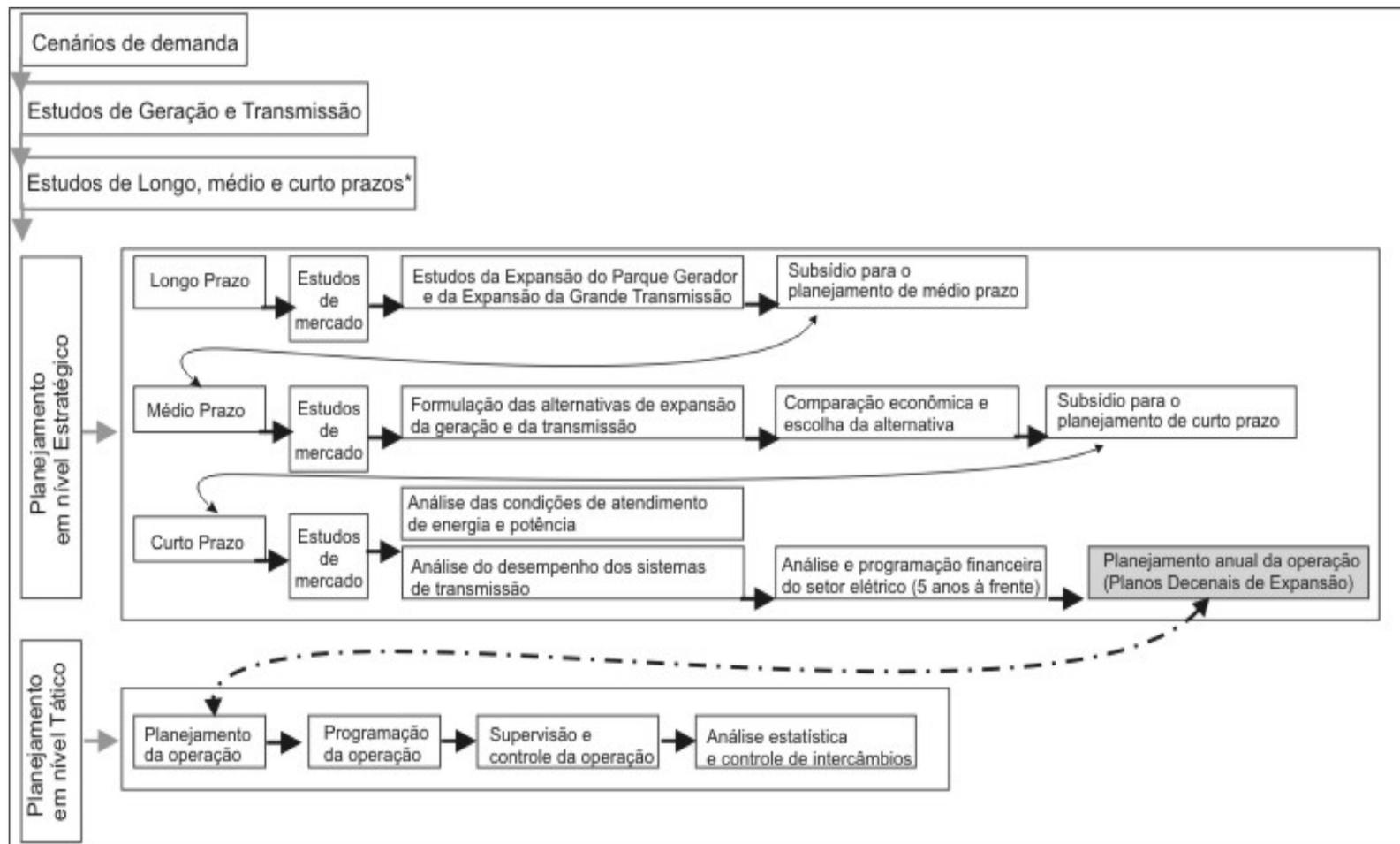
3. Dentro da seqüência de estudos que subsidia o processo decisório, a última etapa consiste na elaboração do Projeto Básico da usina. Este estudo detalha e refina o anteprojeto definido na etapa anterior, elaborando as especificações de construção e dos principais equipamentos e detalhando o conjunto de planos e programas sócio-ambientais de maneira compatível com as atividades de engenharia e as necessidades de realização da obra e posterior operação da usina.

---

58 Em uma definição recente, a ANEEL, por meio da resolução 393/98, define inventário como a etapa de estudos de engenharia em que se define o potencial hidrelétrico de uma bacia hidrográfica, mediante o estudo de divisão de quedas e a definição do aproveitamento ótimo.

59 Trata-se do aproveitamento ótimo da resolução 393/98 da ANEEL, ou seja, daquela alternativa em que o conjunto de usinas se revela mais favorável, sob os aspectos econômico-energético e sócio-ambiental, do que nas outras alternativas estudadas.

60 De acordo com a resolução ANEEL nº 393, de 4 de dezembro de 1998. A elaboração do Inventário deve observar o preconizado pela Eletrobrás no "Manual de Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas, de 1997 (ANEEL, 2008).



\* Estudos de Longo prazo: consideram uma projeção de 30 anos, e são realizados de 5 em 5 anos.  
 Estudos de Médio Prazo: consideram uma projeção de 15 anos, e são realizados de 2 em 2 anos.  
 Estudos de Curto Prazo: consideram uma projeção de 10 anos, e são realizados de 1 em 1 anos.

Figura 2 – Principais etapas do planejamento do setor elétrico. Fonte: Adaptado de Reis (2003)

4. Durante o projeto executivo implementa-se a grande maioria dos programas e projetos socioambientais detalhados na fase anterior, além da contratação das empreiteiras a serem responsáveis pela construção da obra, compra de materiais, equipamentos e serviços. Finalizada a construção, será solicitada a Licença de Operação junto ao órgão ambiental, o que autoriza o enchimento do reservatório perante a ANEEL.

O planejamento do setor pode ser caracterizado como um procedimento cujo objetivo é responder principalmente onde, como e quando deverá ser expandida a geração e transmissão do sistema, de forma a atender, economicamente e com confiabilidade adequada, ao mercado consumidor Reis (2003:233). Por um lado, ela propicia um suporte quantitativo na formulação das políticas energéticas do governo e, por outro, ela deve sinalizar à sociedade metas de longo prazo, que extrapolam em geral o mandato do governo e freqüentemente fornecem elementos essenciais para uma boa execução da atividade de regulação (EPE, 2006).

A despeito da organização inerente ao planejamento do setor, a falta de integração com outras políticas setoriais é característica marcante. Carvalho (2005:12) destaca que o isolamento ocorre até mesmo dentro do setor energético:

As políticas energéticas no Brasil têm sido formuladas (...) de uma forma isolada para cada segmento do setor energético – petróleo e gás, eletricidade, carvão, nuclear, etc. – e com pouca ou nenhuma relação com outras políticas públicas. (CARVALHO, 2005:12)

Entretanto, essa característica estaria, segundo o autor mudando paulatinamente nos últimos anos, com a criação de órgãos governamentais que buscam a formulação de políticas integradas e da elaboração de estudos prospectivos que levam em consideração, cada vez mais, aspectos das outras políticas:

A instalação do CNPE, que inclui os sete mais importantes ministérios de Estado, foi um importante passo na direção da integração das políticas energéticas com outras políticas públicas no País. A elaboração de estudos prospectivos integrados de longo prazo (20 anos à frente), pelo MME para o CNPE, desde 2001, para o setor energético como um todo e empregando cenários alternativos de desenvolvimento que levam em conta as atuais e possíveis novas políticas econômicas, tecnológicas e ambientais, provêem uma base técnica consistente para tal integração.

Carvalho (2005) acredita que o ideal da integração entre as políticas ainda não foi atingido, sendo que, para isso, seria necessário o engajamento dos governos estaduais e municipais, de uma forma semelhante ao que ocorre nas áreas ambiental e de recursos hídricos, de modo a se descentralizar parcialmente o processo de formulação de políticas energéticas no País.

### 2.2.3 Município nas políticas energéticas

O Município, enquanto unidade mais próxima da manifestação popular (PHILIPPI, 1999; TONI & KAIMOWITZ, 2003), parece enfrentar uma dificuldade em participar do processo decisório do setor elétrico, no mesmo nível que enfrenta a própria participação pública no setor. O Plano Diretor de Meio Ambiente do Setor Elétrico – PDMA 1991-1993 capta essa preocupação, ao colocar em discussão a necessidade de estabelecer uma nova forma de relacionamento com a sociedade:

Reivindica-se [do Setor Elétrico] maior transparência no processo que leva à decisão de se implantar novos empreendimentos. (...) Devem ser ouvidos e levados em conta os pontos de vista, os critérios e as prioridades de outros segmentos da sociedade e não apenas do Setor Elétrico. Esta posição evolui rapidamente para a reivindicação de participação no planejamento e nas decisões do Setor, especialmente naqueles aspectos que afetam diretamente as populações que serão atingidas pelas futuras obras. (ELETROBRÁS, 1990:47).

A forma como o PDMA identifica a questão leva a crer que há dificuldades nessa abertura, principalmente de ordem técnica, onde os grupos descentralizados de discussão necessitam de qualificação específica para entrar na tomada de decisão. Além disso, questões políticas e econômicas parem influenciar as decisões finais de tais projetos, mais que as reivindicações para a abertura do processo decisório:

Freqüentemente se fazem afirmações abrangentes e categóricas que não levam em conta a complexidade das variáveis envolvidas. A natureza do assunto facilita a inserção de componentes políticos e ideológicos no debate, confundindo ainda mais a exploração de um tema já por si complexo. Finalmente, o gigantesco volume de recursos financeiros em jogo -- da ordem de dezenas de bilhões de dólares -- e a existência de poderosos grupos de interesse envolvidos na questão, introduzem um significativo complicador na análise do problema (ELETROBRÁS, 1990:48)

Percebe-se a partir daí que os executores das políticas do setor elétrico estão cientes da necessidade de assegurar a participação da sociedade no processo decisório, porém nessa abertura residem problemas como, por exemplo (ELETROBRÁS, 1990:50): os “limites do poder decisório das populações afetadas e de outros atores sociais” – e destes outros atores entende-se que está inserida a esfera municipal; e “tempo hábil para tomadas as decisões, compatível com o cronograma de obras”.

De 1990 para os dias atuais, as políticas do setor elétrico parecem ter pouco evoluído na questão da participação pública, marcado pelas publicações mais recentes, como o Manual de Inventário Hidrelétrico (MME, 2007:58), que, ao referir-se ao tema “envolvimento dos diversos setores da sociedade ao longo do desenvolvimento dos Estudos de Inventário”, acaba evidenciando apenas uma forma de comunicação indireta com a sociedade, calcada em um forte contexto técnico, e sem abertura para influenciar nas decisões já tomadas:

- a) Na Etapa de Planejamento, comunicar aos órgãos ambientais e de recursos hídricos, bem como aos Comitês, associações ou outras instituições relacionadas com o gerenciamento dos recursos hídricos sobre o início dos estudos, apresentando seus objetivos, as atividades, análises e prospecções que serão realizadas na bacia.
- b) Ao final dos Estudos Preliminares, será realizada uma reunião de caráter técnico, convocada pelo MME, onde serão apresentados os resultados dos estudos dessa etapa.
- c) Ao final dos estudos, será realizado um Seminário Público, convocado pelo MME, para apresentação dos resultados da divisão de queda selecionada e dos estudos de AAI, suas diretrizes e recomendações. (MME, 2007:58)

Mais uma vez são frisadas questões como a comunicação indireta aos setores da sociedade – por meio das instituições públicas –, a necessidade de qualificação técnica como pré-requisito para entrar na tomada de decisão<sup>61</sup>, e a realização de seminário para a ratificação de uma decisão já tomada.

As dificuldades de abertura do processo decisório se refletem no planejamento governamental no setor, onde é significativo perceber como resultado uma formulação de

---

61 O próprio CNPE, considerado marco em termos de aproximação da política energética com os demais setores de governo, possui em sua composição apenas uma cadeira reservada à participação de um cidadão brasileiro, com a ressalva de que este deve ser um especialista em energia.

políticas que alcança, essencialmente, o nível regional de planejamento (REIS, 2003; EPE, 2006), com ligações indiretas, apenas, sobre o nível local<sup>62,63</sup>.

A entrada, no setor elétrico, da Empresa de Pesquisa Energética – EPE, cujas atribuições também abrangem o subsídio ao planejamento, tem se refletido no estabelecimento de novas diretrizes para o planejamento de longo prazo, no qual são examinadas a disponibilidade e as condições para a geração de energia elétrica sob o ponto de vista dos impactos socioambientais. Ainda assim, essas novas diretrizes apontam, no máximo, para o desenvolvimento regional:

A quarta diretriz<sup>64</sup> recomenda que as fontes de geração, as alternativas de transmissão e as alternativas tecnológicas sejam formuladas e avaliadas, levando em conta soluções que minimizem o potencial de impactos socioambientais e ao mesmo tempo contribuam para o desenvolvimento regional, atentando para a maximização dos efeitos sinérgicos resultantes da compatibilização entre os investimentos setoriais e os investimentos previstos em outros setores da economia, em especial, da infra-estrutura nacional (EPE, 2006:26)

Referendam a visão de alcance regional os profissionais entrevistados<sup>65</sup>, seja em nível federal - órgão planejador (MME) e licenciador (IBAMA) –, em nível municipal – municípios afetados – e na iniciativa privada. No âmbito da pesquisa de campo, foram feitos questionamentos específicos se tratava exatamente de captar a percepção deles sobre a relação do planejamento do setor elétrico com o nível local, e, em sua maioria, as respostas apontaram para relação indireta:

*Ent. 1: “Existem medidas para compensar e mitigar os efeitos, mas uma política nacional e decenal de aumento da oferta de energia vem de cima para baixo. A exemplo do aproveitamento que impactou sete quedas [Itaipu], e não se compensava, não se conversava etc. Hoje a preocupação socioambiental está mais desenvolvida, mas eu não*

---

62 Isso não significa que o município, como unidade federada, tenha momentos de participação direta na autorização desses empreendimentos, já que o empreendedor concessionário do projeto depende de documentos das prefeituras afetadas para sua legitimação perante os órgãos reguladores – em documentos como autorização para instalação de canteiros de obra, utilização de recursos minerais classe II, recolhimento de impostos locais, etc. Contudo, estas autorizações figuram no contexto de projeto, onde já foram definidas suas características essenciais, como potência, área alagada e localização.

63 Isto também não significa que o município não seja considerado nos estudos estratégicos do setor elétrico. Os estudos de inventário devem consultar os planos diretores municipais, tanto quanto as normas de uso e ocupação do solo definidas localmente, ou seja, o nível local é objeto de análise.

64 São sete diretrizes usadas pela EPE no processo geral de planejamento: 1. Interação entre políticas públicas; 2. Incorporação da dimensão socioambiental; 3. Aproveitamento dos recursos hídricos e condicionantes socioambientais; 4. Formulação de Alternativas e desenvolvimento regional; 5. Os empreendimentos setoriais da Amazônia; 6. Os investimentos setoriais e os gases de efeito estufa; e 6. A adoção de indicadores de sustentabilidade (EPE, 2006).

65 As entrevistas serão relatadas nesta dissertação de forma anônima, e enumeradas sob a tipificação ENT 1, 2, 3 etc, formatadas como citação, mas em itálico, para diferenciar das demais citações de livros. Nos anexos deste documento, consta uma listagem das pessoas entrevistadas, mas sem correspondência com as tipificações.

*acredito que isso impeça os responsáveis pelo planejamento do governo de continuar com seus planos”*

*Ent. 2: “O Manual de Inventário, revistado em 2007, traz algumas premissas que evoluíram em relação ao documento elaborado em 1990, e quando você trabalha com inventário você trabalha com uma visão de bacia, uma visão macro. Há todo o levantamento da bacia, mas (...) é um olhar regional. Há um movimento prévio na fase de inventário, mas a relação com a esfera local é maior no processo de licenciamento, nas audiências públicas”.*

*Ent. 4: “Não existe abertura. O planejamento é feito com muita antecedência, desde a fase de inventário, então você tem uma fase inicial que é o inventário do rio, em que o município não é consultado, não tem uma participação local, e nem nos estados. Quem faz [os estudos] são a ANEEL, a EPE, e nessa etapa não há participação dos municípios.*

Quando as características da política energética são colocadas lado a lado com a política ambiental<sup>66</sup>, verifica-se que esta, no quesito proximidade com o cidadão, se mostra como mais avançada, estabelecendo metas de fortalecimento de instrumentos de política ambiental e de participação social, seja em nível local, regional e federal (MMA, 2007). Já na interação entre estas duas políticas, contudo, aparece um mecanismo que força a aproximação desses projetos com o nível local, abrindo espaço à manifestação popular ainda em tempo de afetar o planejamento setorial previamente consolidado: trata-se do procedimento de licenciamento ambiental, e do mecanismo da audiência pública<sup>67</sup>.

O licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, conforme apontado faz parte do rol de instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecidos na Lei 6.938/81 (Art. 9º), que foi alterada pela Lei 7.804/89 (Art. 10º) e pelo Decreto 99.274/90 (Art. 19º). A Resolução 001/86 do CONAMA estabelece os requisitos necessários à avaliação de impactos e ao licenciamento das atividades modificadoras do meio ambiente, como as obras de engenharia dos setores de mineração, transportes, energia e outros.

Em relação ao setor elétrico, se incluem as usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10 MW e as linhas de transmissão acima de 230 kV, para as quais é exigida a entrada do procedimento de licenciamento ambiental, segmentado, de acordo com a resolução CONAMA 237/97, em

<sup>66</sup> Com referência ao PPA Ambiental 2007-2011, coordenado pelo MMA. É mais atual que a política ambiental do setor elétrico cujas diretrizes oficiais ainda datam de 1990. A entrada da Empresa de Pesquisa Energética está modificando essas diretrizes, porém ainda estão direcionadas ao nível regional.

<sup>67</sup> O licenciamento ambiental é instrumento da política nacional de meio ambiente e não da política energética. É, portanto, trata-se da influência de uma política transversal sobre a energética, que garante a aproximação dos projetos da esfera federal com a local.

licenças prévia, de instalação e operação, as quais estão engrenadas com o planejamento do setor elétrico da seguinte forma:

O estudo de viabilidade depende de aprovação da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL<sup>68</sup>, órgão que exige, antes de tornar o aproveitamento disponível para leilão, a respectiva licença ambiental prévia a qual depende, por sua vez, de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e obtenção de licença prévia<sup>69</sup> por órgão ambiental integrante do SISNAMA.

O Projeto Básico, por sua vez, depende de uma licença de instalação como pré-requisito antes do início das obras, e sua obtenção depende da elaboração de um Plano Básico Ambiental, documento onde estão detalhados todos os programas ambientais propostos do Estudo de Impacto – EIA.

Durante o projeto executivo implementam-se a grande maioria dos programas e projetos socioambientais detalhados na fase anterior, além da contratação das empreiteiras a serem responsáveis pela construção da obra, compra de materiais, equipamentos e serviços. Finalizada a construção, será solicitada a Licença de Operação junto ao órgão ambiental, o que autoriza o enchimento do reservatório perante a ANEEL.

A figura abaixo ilustra as etapas do relacionamento entre os aspectos ambientais e aspectos técnico econômicos envolvidos com as principais etapas de planejamento e projeto hidrelétrico:

---

68 Resolução ANEEL nº 395/98

69 Com a crise energética de 2001, foi estabelecido um procedimento simplificado pelo CONAMA (resolução CONAMA 279/01), com a finalidade de agilizar a aprovação ambiental de projetos de energia cujo objetivo maior foi livrar o país do risco de desabastecimento. Esse procedimento, entretanto, abriga apenas os projetos de pequeno potencial de impacto, o que não é o alvo da dissertação ao usar um estudo de caso de projeto hidrelétrico de grande porte.

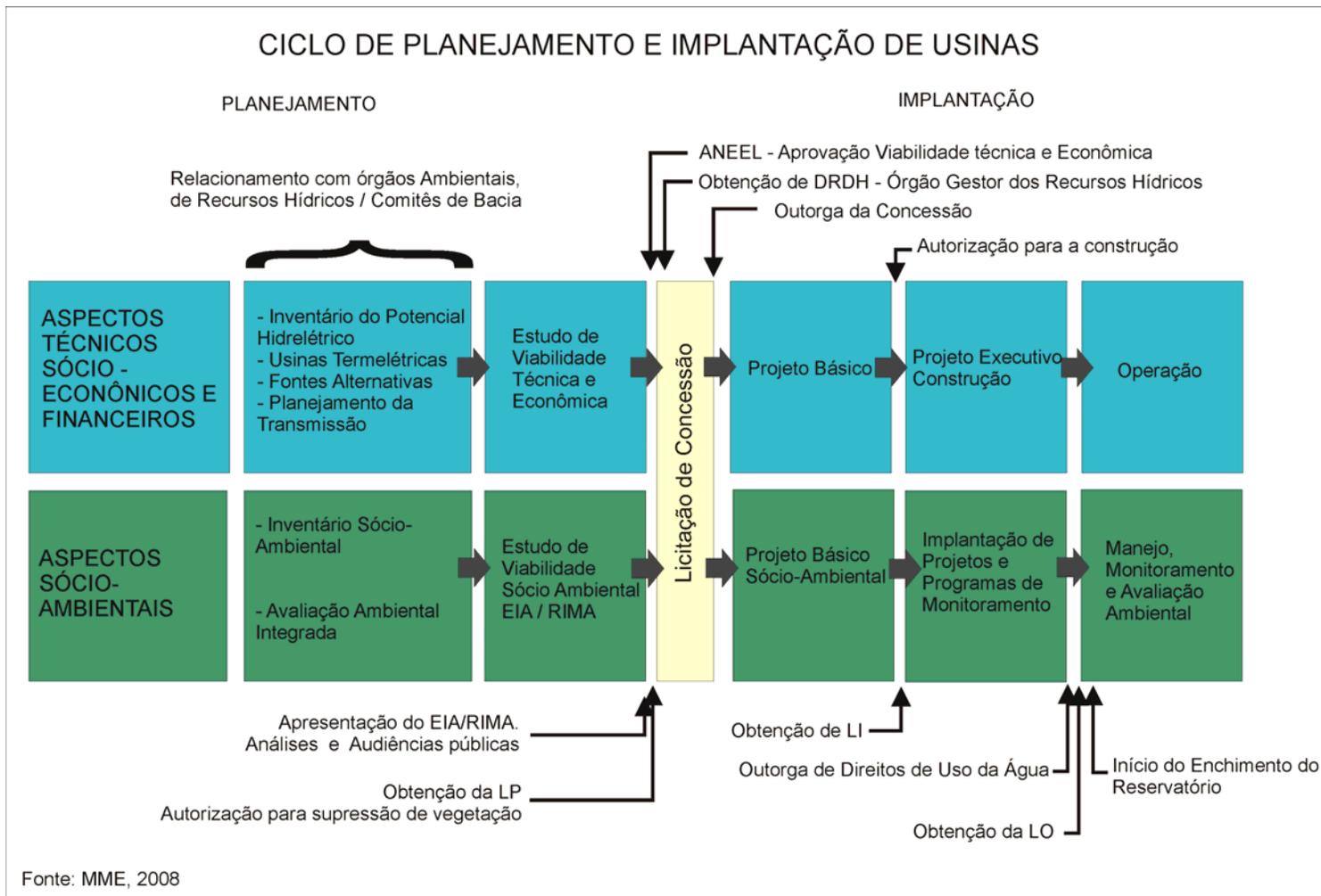


Figura 3 – Implantação de uma Usina Hidrelétrica, sob o ponto de vista dos setores elétrico e ambiental. Fonte: MME, 2008

Conforme mostrado no gráfico acima, a análise do estudo de impacto ambiental vem acompanhada da realização de audiência pública, em procedimento orientado segundo a resolução CONAMA 09/87, e cujo objetivo é “expor aos interessados o conteúdo do produto em análise, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito”. Este mecanismo se apresenta como um instrumento com reais chances de modificar projetos de desenvolvimento<sup>70</sup>, favorecendo inclusive populações locais. Ao mesmo tempo, trata-se de uma abertura no processo decisório reconhecida pelo setor elétrico:

As audiências públicas abrem um campo para a afirmação formal dos enfoques e reivindicações regionais. As negociações que subsidiam o processo de remanejamento das populações constituem já verdadeiras instâncias de participação decisória. (ELETROBRÁS, 1990:50).

Na prática, existem reuniões com prefeituras desde a etapa de inventário, mas é por meio da audiência pública que o município toma conhecimento do projeto de maneira mais ampla. Após este momento não há nenhuma ingerência nas demais etapas do processo decisório (projeto básico e projeto executivo), tornando-se então uma esfera receptora dos impactos positivos e negativos, sobre os quais, no aspecto ambiental, tem responsabilidade concorrente. Fica na responsabilidade da empresa concessionária, ou seja, no ambiente da iniciativa privada, o gerenciamento dos impactos socioambientais em nível local, respectivamente monitorados pelos órgãos públicos de maneira precária. (BURSZTYN, 1994).

O desenvolvimento deste capítulo permite individualizar características distintas entre as políticas ambiental e elétrica: A política energética brasileira é desenvolvida dentro de um processo centralizado de tomada de decisão, historicamente construído em debates especializados – nos quais cabe poucos erros de ordem técnica – sob domínio da esfera federal de governo e iniciativa privada. Nesse sentido, ela se torna distante da

---

70 Existem exemplos de sucesso onde audiência pública atuou positivamente na modificação ou até no cancelamento de projetos: basta verificar os processos de licenciamento (1) do gasoduto Caraguatatuba / Taubaté (GASTAU), onde foram levantadas hipóteses de impacto não consideradas pelo empreendedor e que foram abraçadas pelo IBAMA na forma de estudos específicos antes da concessão da licença prévia; e (2) da UHE Ipueiras, onde a participação local organizada foi capaz de impedir a construção do empreendimento – ainda que o mesmo projeto tivesse sido recolocado pela ANEEL anos mais tarde. Considerar a audiência pública ineficaz passa por um entendimento tácito de que a população local não está preparada para manifestar suas preocupações de forma contundente, mas, essa preparação passa por problemas de educação e formação de consciência cívica, questões não tratadas por esta dissertação. A questão é que a audiência pública é um mecanismo obrigatório de discussão do projeto com a sociedade. No contexto de Corumbá IV, evidencia-se o abaixo assinado feito pela comunidade rural Lagoinha, município de Santo Antônio do Descoberto, onde os moradores alertam ao IBAMA, MP e Prefeitura de Santo Antônio sobre uma modificação da infraestrutura promovida pelo consórcio, discordante do preconizado na época da concessão do empreendimento. A demanda foi absorvida pelo órgão licenciador na forma de condicionante de licença ambiental.

maioria dos segmentos da sociedade, principalmente daqueles sem a capacidade técnica requisitada. Este modelo fechado de planejamento é reconhecido oficialmente pelos próprios gestores públicos do setor<sup>71</sup>, os quais buscam novos mecanismos para incrementar a participação pública.

Estando este planejamento fechado entre o nível federal de governo e a iniciativa privada, infere-se que o município fica de fora das etapas iniciais, vindo a estabelecer contato apenas com o nível de projeto, ou seja, no final da cadeia de planejamento, e apenas quando este já foi licitado e está em vias de construção.

As políticas ambientais, por sua vez, assumem uma característica diametralmente oposta ao propor ações descentralizadas, ou seja, fortalecendo, ao final, o papel das municipalidades em administrar o meio ambiente no território. Ainda que a política nacional do meio ambiente esteja em implantação e existam deficiências (SCARDUA & BURSZTYN, 2003), os avanços são perceptíveis, e caminham em direção ao aumento da capacidade de discussão municipal.

Outros segmentos da sociedade, como ONG's e Associações de Municípios tem se apoiado mutuamente na estruturação de sistemas municipais de meio ambiente (PHILIPPI, 1999), levando a supor que o município poderá ingressar na tomada de decisão de projetos elétricos, se não pelo conhecimento específico exigido pelo setor, pelo viés ambiental, na forma do licenciamento de sua implementação.

A questão de como o licenciamento ambiental contribuiu para a modificação de alguns aspectos do planejamento original do setor elétrico está descrita no capítulo seguinte, contendo o estudo de caso. Mais que descrever um projeto hidrelétrico e os municípios afetados, o capítulo insere as bases do confronto entre as duas políticas setoriais, com resultados positivos para o amadurecimento de ambas.

---

71 Vide PDMA, 1990

### **3. PROJETO HIDRELÉTRICO DE CORUMBÁ IV**

Enquanto o capítulo anterior apresenta as políticas setoriais elétrica e ambiental, identificando algumas de suas características, este capítulo se encarrega de representar aspectos da implementação delas, mostradas aqui na forma de um estudo de caso composto por um projeto hidrelétrico e dois municípios afetados por ele.

O projeto hidrelétrico, resultado da execução da política energética, é o projeto hidrelétrico de Corumbá IV, integrante da carteira de projetos federais como resultado dos estudos setoriais da expansão de energia elétrica. Dos municípios afetados pela instalação da hidrelétrica, o foco recaiu sobre dois deles, Luziânia e Abadiânia, onde buscou-se identificar o estágio atual na implementação dos sistemas municipais de meio ambiente. Para efeito de comparação e análise dos resultados, Corumbá IV e os municípios foram representados graficamente, para evidenciar as etapas de planejamento do projeto e os regulamentos jurídico administrativos criados em nível municipal.

Este capítulo está organizado de forma a apresentar, primeiramente, uma caracterização do projeto hidrelétrico e de seu histórico como um projeto oriundo de um planejamento que retoma a época do governo Fernando Henrique Cardoso. A seguir, são apresentados os municípios afetados pelo empreendimento, em termos de suas características principais e desafios inerentes às administrações públicas municipais. Por fim são apresentados, em mais detalhe, os dois municípios escolhidos para análise mais profunda da administração pública em matéria ambiental.

#### **3.1 ESTRUTURA DO ESTUDO DE CASO**

Para tornar possível a descrição do projeto hidrelétrico, tanto quanto a criação das linhas cronológicas e a seleção os municípios, foi necessário realizar uma coleta de informações secundárias e primárias. A fonte principal de informações secundárias está calcada pelo processo de licenciamento da UHE Corumbá IV, nº 02001.007059/2001-33, composto por 21 volumes. Seu conteúdo evidencia, detalhadamente, a passagem obrigatória de um projeto hidrelétrico pelas determinações da política ambiental, na forma

de passos jurídico-administrativos necessários à obtenção de licenças para viabilidade, instalação e operação.

Incluem-se nesse processo questões como os detalhes das negociações entre empreendedor e órgão licenciador; as atas de audiências públicas; manifestações da sociedade local e instituições diversas; discussões técnicas e cópias das licenças ambientais concedidas, entre outros. Somado a esse material, contou-se também, como fonte de informação indireta, o conteúdo dos estudos ambientais do empreendimento – o Estudo de Impacto Ambiental e Plano Básico Ambiental – os quais trouxeram informações técnicas sobre a hidrelétrica, municípios afetados, impactos diagnosticados e medidas preventivas e compensatórias.

A partir dessas informações iniciais foram selecionados os primeiros informantes potenciais para a coleta de informações primárias. Eles foram agrupados nas categorias de “iniciativa privada”, “serviço público”, “terceiro setor”. A categoria “sociedade civil”, apesar de considerada no início, foi retirada durante o amadurecimento da pesquisa, ao mesmo tempo o enfoque se consolidou no sentido de captar a relação entre a presença do empreendimento e a formação das políticas públicas municipais, ou seja, as questões que constituíram os questionários seriam melhor respondidas por um público alvo que compreende-se claramente o significado das políticas públicas criadas antes de após a implantação de Corumbá IV. Julgou-se que este público alvo estaria mais concentrado nas prefeituras, do que junto a população municipal.

Uma vez selecionados os informantes, foram preparados questionários semi-estruturados para cada categoria, com perguntas subjetivas cujos objetivos comuns foram identificar o entrevistado e sua experiência com meio ambiente, sua relação (direta ou indireta) com o projeto hidrelétrico, e a percepção do entrevistado quanto aos impactos de Corumbá IV sobre os municípios formadores do reservatório e quanto à abertura que o planejamento energético praticado no país concede à participação municipal, antes da implantação do mesmo. Os modelos de questionário usados nas entrevistas seguem no apêndice desta dissertação.

A primeira rodada de discussão contou com entrevistas, gravadas, com representantes do empreendimento – na forma do consórcio Corumbá Concessões S.A. –

e do serviço público federal – MMA e IBAMA – os quais forneceram informações que ajudaram na compreensão de questões como o planejamento energético por detrás do projeto de Corumbá IV, as interfaces entre as políticas energética e ambiental, e as formas de influência exercida por projetos de grande porte sobre os municípios afetados. As informações das entrevistas ajudaram inclusive a definir os municípios mais aptos a serem estudados, em função da relação de avanço na instituição de uma política ambiental municipal<sup>72</sup>.

A escolha dos municípios para uma análise mais detalhada baseou-se, inicialmente, em critérios como a existência de um Plano Diretor Municipal, a presença de um Sistema de Gestão Ambiental e a disponibilidade de informação e de apoio institucional no nível municipal para realizar o estudo eficientemente. A tentativa seria contrapor as percepções de um município ativo com outros em estágios inicial e intermediário no trato da questão ambiental. Nesse contexto, foram selecionados os municípios de Alexânia, representando o município com maiores avanços obtidos na implementação de políticas ambientais, Santo Antônio do Descoberto como exemplo de município que ainda não participa ativamente das discussões intermunicipais sobre o tema, e Abadiânia como um município que já apresenta alguma discussão sobre o tema.

Entretanto, a tentativa de obter espaço nas prefeituras para entrevistar os prefeitos e secretários de meio ambiente revelou-se mais difícil que o esperado. Foram realizadas inúmeras tentativas, a partir do segundo semestre do ano de 2008, em agendar conversas com prefeitos e secretários municipais de meio ambiente nestes locais, mas houve uma sucessão de adiamentos por parte destes gestores, sob várias alegações de conflito de agenda e de final de gestão política. Na verdade, percebeu-se que o ano eleitoral mostrou-se extremamente influente na decisão dos políticos em serem entrevistados, uma vez a campanha eleitoral para a reeleição foi uma prioridade mais urgente.

Com o término das eleições municipais, a mudança no quadro político a partir do ano seguinte também teve reflexo no agendamento de entrevistas. Apenas os municípios em que os prefeitos foram reeleitos – Luziânia e Abadiânia – aceitaram dar as entrevistas,

---

<sup>72</sup> As entrevistas forneceram opiniões que tornariam possível rascunhar uma comparação entre os municípios em termos de avanços na instalação das políticas ambientais municipais, porém, julgou-se que tal comparação incorreria na insuficiência de dados mais consistentes e, portanto, altamente questionável.

enquanto o restante alegou que o período de transição não possibilitava espaço para outras conversas. Ao final, testemunhou-se uma relação curiosa onde o resultado das eleições foi o que definiu o interesse dos gestores municipais em participar da coleta de dados.

Ao que parece o compromisso político, nos gestores dos municípios que perderam as eleições, existiu apenas até o final do mandato eleitoral, de 2004 a 2008, após o que revelou-se um total desinteresse em prestar esclarecimentos sobre as políticas públicas municipais desenvolvidas e a desenvolver.

Foram realizadas, ao todo, 12 entrevistas, sendo que 10 foram presenciais e gravadas, e 2 foram resultado da troca de correio eletrônico à profissionais ligados à instituições públicas. Do total, três profissionais são ligados ao Consórcio Corumbá IV, portanto representantes do empreendedor do projeto hidrelétrico; dois pertencem ao Ministério de Minas e Energia; quatro pertencem ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis; um pertence à Empresa de Pesquisa Energética e os dois últimos são os secretários de meio ambiente dos municípios escolhidos.

### 3.2 PROJETO HIDRELÉTRICO

O projeto de Corumbá IV, denominado Aproveitamento Hidrelétrico – AHE Corumbá IV, teve sua concessão estabelecida em contrato com a ANEEL em dezembro de 2000, na forma de produtor independente de energia elétrica<sup>73</sup> com potência instalada de 127 MW. É um empreendimento do Grupo Corumbá concessões S.A., cujos acionistas atuais<sup>74</sup> são a Companhia Energética de Brasília – CEB, a Serveng – Civilsan S.A., as Empresas Associadas de Engenharia e a C&M Engenharia Ltda. Trata-se de um aproveitamento múltiplo, visando ao mesmo tempo o abastecimento de água da região do Estado de Goiás e a geração de energia elétrica<sup>75</sup>.

---

73 Segundo o Decreto ANEEL nº 2003/96, o produtor independente de energia produz energia elétrica destinada ao comércio de toda ou parte da energia produzida, diferente da figura do autoprodutor, que produz energia destinada ao seu uso exclusivo. Como produtor independente, o AHE Corumbá IV destina integralmente a energia elétrica gerada para Brasília e entorno, o que representa 15% de todo o consumo da região.

74 Segundo as informações do Estudo de Impacto Ambiental do Projeto, de outubro de 1999, o consórcio compunha inicialmente a empresa Via Engenharia S/A e a Construtora RV Ltda.

75 São 76MW médios que chegam à subestação de Santa Maria e distribuem-se localmente. Em termos de abastecimento de água, o contrato de concessão prevê a retirada de até 8 m/s do reservatório para consumo humano, porém, até o momento o serviço não está sendo usado.

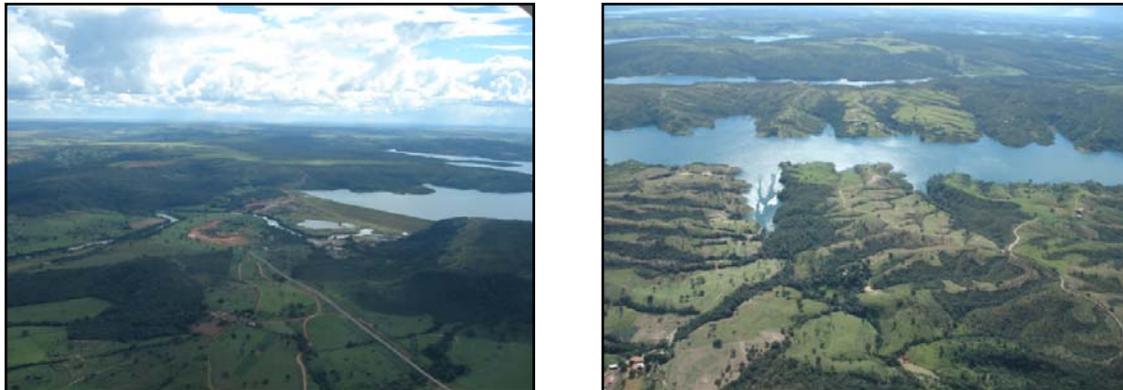


Figura 4 – Fotografias panorâmicas do barramento, em Luziânia; e do reservatório pela área norte, em visada sobre os municípios de Santo Antônio do Descoberto e Alexânia. Fonte: Consórcio Corumbá IV, 2008.

A Usina Hidrelétrica Corumbá IV está localizada no trecho superior do rio homônimo, mais precisamente nas coordenadas geográficas 16°20'47" sul e 48°10'44" oeste, com sede no município de Luziânia, Goiás. O acesso ao aproveitamento (figura 6), a partir de Brasília, pode ser realizado pela rodovia pavimentada BR-040, até Luziânia (60 km), percorrendo-se mais 44 km, pela rodovia GO-010, pavimentada, em direção a Vianópolis e, a partir deste ponto, por estrada vicinal de terra, até o eixo de barramento (margem direita do rio), num percurso de aproximadamente 18 km, perfazendo, ao todo, uma extensão de 122 km.

Seu reservatório possui 186,5 km<sup>2</sup>, estendendo-se pelas áreas dos municípios de Abadiânia, Alexânia, Corumbá de Goiás, Novo Gama, Luziânia, Silvânia e Santo Antônio do Descoberto<sup>76</sup>. A área de influência indireta abrange também Anápolis (THEMAG, 1999), além do Distrito Federal nas regiões de Águas Claras, Ceilândia, Gama, Samambaia, Santa Maria, Recanto das Emas e Taguatinga (DÉROULÉDE, 2005).

Em termos físicos, o rio Corumbá pertence a Bacia Hidrográfica do rio Paranaíba, integrante por sua vez da bacia hidrográfica do rio Paraná. Suas nascentes estão localizadas na Serra dos Pireneus, que constituem o divisor de águas entre as bacias dos rios Paraná e Araguaia, formando a bacia do Alto Corumbá (THEMAG, 1999). Seus

<sup>76</sup> Segundo a resolução ANEEL 341/2006, a área total inundada é de 18.750,7918 ha, influenciando cada município na seguinte proporção: Abadiânia com 14,68%; Alexânia com 20,88%; Corumbá de Goiás com 0,26%; Luziânia com 24,24%; Santo Antônio do Descoberto com 28,55% e Silvânia com 11,24%, e Novo Gama 0,12%

principais tributários são os rios Areias, Descoberto, Alagado e Palmital, pela margem esquerda, e os rios das Antas e Capivari, pela margem direita.

O potencial hidrelétrico da bacia do Alto Corumbá vem sendo estudado desde 1965 (THEMAG, 1999), e, ao longo de sua extensão de 280 km, estão sendo identificados<sup>77</sup> locais cujo potencial hidráulico levou à implantação de usinas como Corumbá I, na responsabilidade de FURNAS desde 1997, Corumbá III, em implantação e IV sob responsabilidade do Consórcio retrocitado.

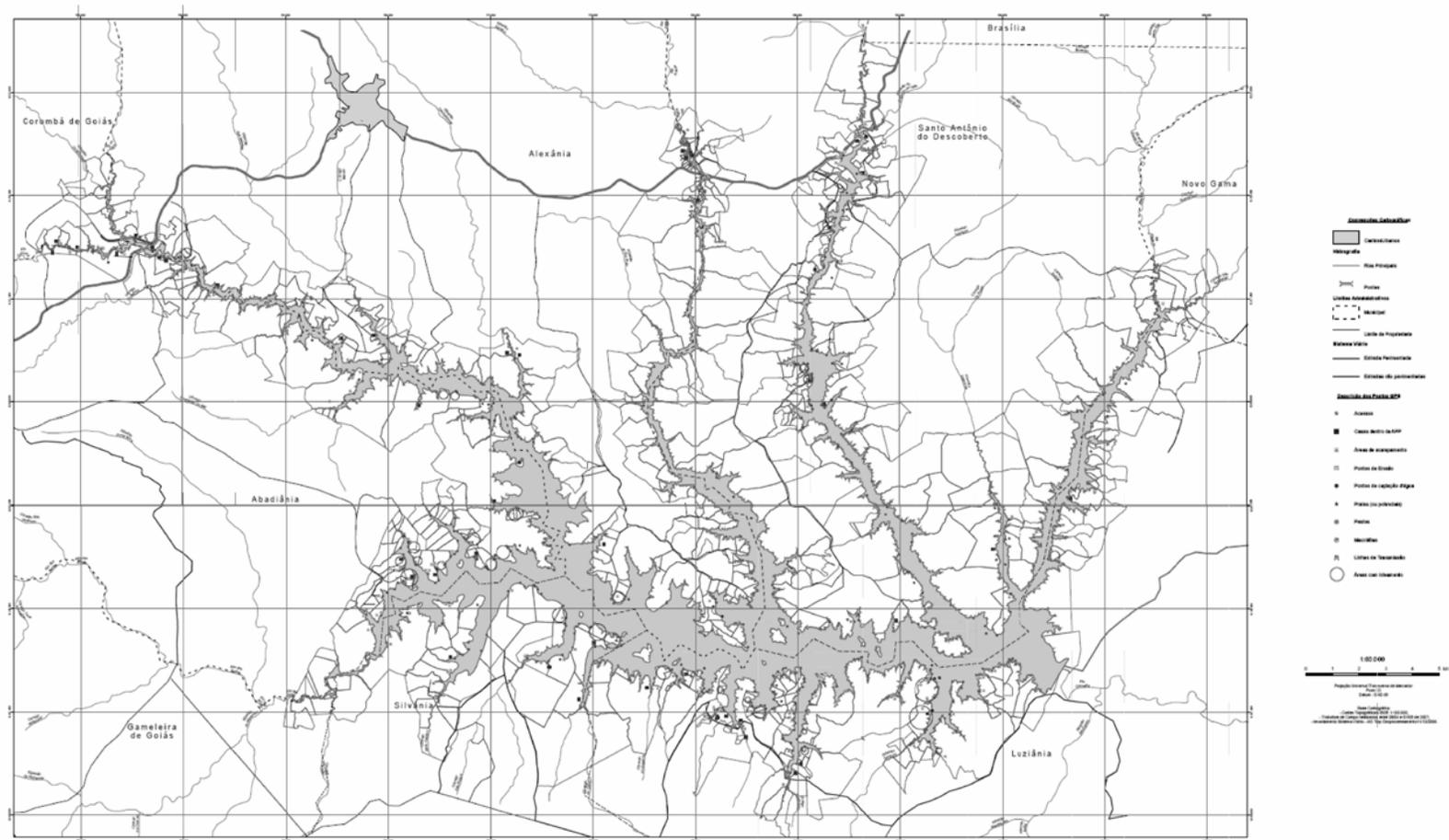
O conjunto de usinas hidrelétricas estabelecidas na bacia do rio Paranaíba remonta a um período de aproximadamente 30 anos, quando se iniciou nela o processo efetivo de desenvolvimento do setor de energia. Os efeitos desses empreendimentos, combinados, sobre o meio ambiente e os modos de vida e de produção das populações locais, estão concentrados na área do Alto Paranaíba, com destaque também áreas com maior incidência de impactos localizadas na bacia do rio Corumbá devido à superposição de efeitos advindos das UHE's Corumbá I, III e IV com a UHE Itumbiara (EPE, 2005).

Mais recentemente, em 2007, foram finalizados os estudos que subsidiaram a avaliação ambiental integrada – AAI – dos empreendimentos hidrelétricos da bacia do rio Paranaíba, o qual buscou compreender os aspectos ambientais e a dinâmica socioeconômica da bacia e as interações potenciais com os conjuntos de usinas hidrelétricas da região (EPE, 2007). A AAI fez uma avaliação dos cenários prospectivos associados à implantação de novos projetos hidrelétricos, denotando, por um lado, um potencial hídrico ainda inexplorado na bacia, e, de outro, o incremento na preocupação do setor elétrico com a questão ambiental.

---

77 Por meio de consulta ao sítio virtual da ANEEL, verifica-se que os estudos de inventário são constantemente revisados por outras empresas, que geralmente buscam embasar novos aproveitamentos. Caberá a ANEEL e aos demais órgãos decidir sobre as futuras viabilidades técnico-econômica e ambiental.

### UHE CORUMBÁ IV - RESERVATÓRIO E MUNICÍPIOS



Fonte: Consórcio Corumbá IV, 2008

Figura 5 – Planta geral do reservatório de Corumbá IV e municípios diretamente afetados. Fonte: Consórcio Corumbá IV.

A análise dos aspectos de interesse do Projeto de Corumbá IV envolvem, neste capítulo, retomar seus passos principais, percorrendo um trajeto político-administrativo que vai desde sua concepção no planejamento do setor elétrico, passando pelas etapas de licenciamento ambiental<sup>78</sup> até o cenário atual levantado em trabalhos de campo.

### 3.2.1 Trajetória da UHE Corumbá IV

O projeto UHE Corumbá IV foi concebido no ambiente político do primeiro mandato presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), onde, conforme observado nos capítulos anteriores<sup>79</sup>, predominou no país um favorecimento às parcerias com empresas privadas, e ao enxugamento da ação Estatal. Em relação ao setor elétrico, as mudanças se refletiram na privatização de empresas do setor elétrico sob controle do governo federal.

Ao mesmo tempo, o cenário do abastecimento de energia elétrica no país apontava, em 1999, para uma capacidade instalada insuficiente para sustentar o desenvolvimento econômico, havendo a necessidade de ampliar a oferta de energia em cerca de 15 mil MW para o período 2000-2003, como reflexo de uma taxa média de crescimento nacional de cerca de 5% ao ano (MPOG, 2002). Os estudos elétricos que levaram ao Plano Decenal de Expansão 1998/2007 refletiu a mesma necessidade de expansão, ao indicar um déficit de consumo de energia para a região centro-oeste mesmo, considerando a implantação de novas unidades térmicas na oferta (CTE, 1999).

Neste ambiente são finalizados, em junho de 1999, os estudos de partição de queda – inventário hidrelétrico – da bacia do Alto Corumbá<sup>80</sup>, pela empresa Via Engenharia, respectivamente aprovados pela ANEEL no mesmo ano<sup>81</sup>. Seu conteúdo evidencia uma aproximação indireta com a população local, senão inexistente: os dados foram coletados de forma secundária, junto a instituições públicas e privadas – IBGE, Caesb, Saneago –,

---

78 Os documentos de licenciamento integram os volumes do processo do IBAMA, cujas informações foram resumidas para evitar fugas de escopo. Uma vez que o assunto envolve a gestão no município, o enfoque foi dado sobre a socioeconomia, pois a intenção é verificar o nível de detalhamento atribuído à população local, em cada etapa de licenciamento do projeto.

79 Lembrando que o período dos dois primeiros PPA's 1996-2003 foi marcado como um momento de atividades pouco intensas de planejamento governamental, com reflexo sobre a falta de ligação entre as políticas setoriais (com ênfase sobre as políticas ambiental e elétrica).

80 Lembrando que, até o momento do inventário, ainda são discutidas e avaliadas várias alternativas de queda, ou seja, várias possibilidades de projeto. Nesse sentido, o inventário da Bacia do Alto Corumbá cotejou 5 alternativas de divisão de queda, das quais uma com o reservatório de Corumbá IV posicionado na cota 880,00m, esta respectivamente escolhida do ponto de vista energético-econômico e ambiental. A alternativa é composta pelos aproveitamentos Corumbá IV, posicionado na cota 842,00 m, e Corumbá III, posicionado na cota 772,00 m (Processo de Licenciamento de Corumbá IV, 2001, VOL III, FLS 469)

81 Segundo o Despacho ANEEL nº 392, de 24 de setembro de 1999

ou em documentos como Radam Brasil e Censos Estaduais, sem dados mais detalhados sobre a realidade municipal que denotassem uma investigação, por parte da empresa elaboradora do estudo, quanto às questões locais.

Na época do inventário, as cidades relacionadas à bacia hidrográfica do Alto Corumbá eram Anápolis, Alexânia, Abadiânia, Luziânia, Cocalzinho de Goiás, Cidade Ocidental, Corumbá de Goiás e Santo Antônio do Descoberto, e a principal atividade econômica da região foi caracterizada como agropecuária, à exceção de municípios de Anápolis e Alexânia, que testemunhavam um processo de industrialização, e Cocalzinho de Goiás, nascida da atividade industrial (THEMAG, 1999).

Os demais aspectos analisados na socioeconomia do inventário foram demografia, infra-estrutura e saneamento, educação, migração de mão de obra, doenças infecciosas, todos apontados, conforme a etapa requer, de forma abrangente e indireta<sup>82</sup>:

Para informações quantitativas, e análises mais detalhadas (...) será necessário um trabalho junto às instituições responsáveis. (THEMAG, 1999:99)

Na etapa seguinte, Estudo de Viabilidade, verifica-se um levantamento de dados socioambientais baseado em dados indiretos – DSG, IBGE, RADAM, DER/GO, RIMA's de Cana Brava e Serra da Mesa –, onde foram dedicadas apenas 15 laudas para a descrição dos meios físico, biótico e socioeconômico, sem evidenciar um trabalho de campo que tivesse envolvido a população local.

Os dados reunidos estruturaram um protótipo de avaliação de impactos e o indicativo dos programas ambientais para o projeto. Seu conteúdo ambiental, portanto, esteve voltado a subsidiar questões que deveriam ser tratadas no Estudo de Impacto Ambiental em maior profundidade, já que essa seria a etapa necessária à concessão da viabilidade ambiental:

Foram também avaliados de forma preliminar, nesta etapa de estudos, os impactos ambientais adversos mais significativos, resultantes da implantação do aproveitamento, tendo-se diagnosticado que a questão

---

<sup>82</sup> Aqui ressalta-se uma dificuldade encontrada nas entrevistas: Todos os entrevistados tiveram participação em algum procedimento envolvido com Corumbá IV apenas após o período de inventário, de forma que não foi possível confirmar como a esfera local foi informada em larga escala. Mas todos confirmaram, contudo, que o licenciamento se destacou como o momento de maior interação entre empreendimento e a comunidade atingida.

da qualidade da água do futuro reservatório era a que deveria merecer a maior atenção nos Estudos de Impacto Ambiental (...) (THEMAG, 1999:17).

O licenciamento ambiental do projeto de Corumbá IV se iniciou, segundo Dérouléde (2005)<sup>83</sup>, em 1999, a cargo do órgão ambiental de Goiás, a Agência Goiana do Meio Ambiente<sup>84</sup>, a qual concedeu as licenças ambientais prévia<sup>85</sup> e de instalação<sup>86</sup> até 2001. No conteúdo do Estudo de Impacto Ambiental - EIA<sup>87</sup> percebe-se um maior aprofundamento da visão regional e local em comparação com os estudos anteriores:

Regionalmente, foram apresentados no EIA os programas públicos em desenvolvimento na microrregião, tal como o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Região Centro-Oeste - Planoeste<sup>88</sup>, o Mercoeste<sup>89</sup>, e a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE<sup>90</sup>, instituída em 1998.

Para o contexto local, o diagnóstico socioeconômico do EIA programou uma primeira etapa de levantamento de informações secundárias, recorrendo a material cartográfico, bibliográfico, consultas ao IBGE, aos órgãos de planejamento do Estado de Goiás, Distrito Federal e municípios da área de influência<sup>91</sup>. Essa etapa foi seguida de um levantamento de informações no campo, subsidiando o prognóstico de impactos. O resultado dessa programação é observado no EIA como uma caracterização regional do

---

83 A autora realizou uma monografia sobre a atuação do ministério público federal no licenciamento do empreendimento, fazendo uma análise de todo o processo desde seu início. Além dessa fonte, esta dissertação se calçou também na análise do próprio processo administrativo, em seus XXIV volumes, ao qual este aluno teve acesso irrestrito durante o período de desenvolvimento deste trabalho.

84 Criada pelo governo do Estado de Goiás em 1976 como Superintendência Estadual de Meio Ambiente de Goiás – SEMAGO, transformada em Fundação Estadual de Meio Ambiente em 1989, e convertida em Agência Goiana de Meio Ambiente a partir de 1999.

85 LAP nº 017/99, em 28 de dezembro de 1999, prorrogada pela LAP nº 013/2000, em 08 de agosto de 2000.

86 Na etapa de instalação foram duas as licenças emitidas pelo órgão ambiental estadual: LI nº 031/2001, em 12 de janeiro de 2001, para canteiros de obra, e a LI nº 483/2001, de 09 de novembro de 2001, para o restante das obras.

87 Elaborado pelo Centro Tecnológico de Engenharia – CTE, em outubro de 1999. Segmentado em três volumes: I – Apresentação e Descrição do empreendimento; II – Diagnóstico Ambiental; III – Identificação dos Impactos Ambientais e Planos e Programas de Manejo Ambiental; e IV – Anexos.

88 O PLANOESTE 2007-2020 é a versão mais atualizada deste plano, que representa uma iniciativa da Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste – SCO do Ministério da Integração. Segundo o documento, trata-se de um referencial para a sociedade regional – Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Acre, Rondônia e Tocantins – e não deve ser confundido com o plano de governo federal. Construído de forma participativa entre governos estaduais e sociedade, o Plano apresenta 25 projetos prioritários, a exemplo da criação de infra-estrutura de turismo; melhorias rodoviárias e ferroviárias; recuperação e conservação de lagos, rios e nascentes; fomento à produção madeireira; diversificação da matriz energética, entre outros.

89 O Mercoeste é um projeto estratégico regional alavancado pelo SENAI, concebido em 1997 pelos Presidentes das Federações das Indústrias dos Estados de GO, MT, MS, TO, RO, AC e DF, com vistas ao aglutinamento de lideranças empresariais em torno de um desenvolvimento sustentado da região do centro-oeste.

90 Também vinculada à Secretaria de Desenvolvimento do Centro Oeste (Ministério da Integração), a RIDE representa um programa de desenvolvimento no sentido de unificar os procedimentos dos serviços públicos, contemplando 15 áreas: infra-estrutura; geração de empregos; saneamento básico; parcelamento e ocupação do solo; transportes e sistema viário; proteção ambiental; aproveitamento dos recursos hídricos e minerais; saúde e assistência social; educação e cultura; produção agropecuária; habitação popular; combate à pobreza; telecomunicações; turismo e segurança pública.

91 O EIA estabeleceu as seguintes definições para área de influência: Área diretamente afetada (ADA), compreendida pela cota de inundação, incluindo o acampamento, canteiro e vila dos operários; e Área do entorno (AE), externa ao reservatório e limitada, ao norte, pela presença da BR-060, incluindo as zonas urbanas de Alexânia e Luziânia, a nordeste pela divisa com o Distrito Federal a oeste pelas rodovias GO-474 e GO-437, ao sul pela rodovia GO 010 e a leste pelo divisor de águas das sub-bacias do córrego Alagado (CTE, 1999:69).

projeto dentro de seis temas essenciais: ocupação histórica; dinâmica populacional; infraestrutura e qualidade vida; indicadores sociais; atividades econômicas; atividades de turismo e lazer.

A partir destes temas, o diagnóstico evidencia como o crescimento exponencial ocorrido com a construção de Brasília teve reflexo direto no processo de urbanização acentuada e no aprofundamento dos problemas sociais. Com o movimento para a construção de Brasília, a partir da década de 1960, foi deflagrado um processo de ocupação no Planalto Central que acabaria estabelecendo uma nova velocidade de ocupação territorial regional. Novos investimentos para a instalação de rodovias, na construção civil e postos no serviço público atraíram um grande contingente populacional, modificando a dinâmica regional, com impactos nas demandas sociais:

A implantação do DF efetivou-se em uma área do território goiano que (...) se encontrava do ponto de vista econômico e social, estagnada. Situação que favoreceu a implantação de um novo modelo sob uma estrutura tradicional que se baseava numa economia agrária, na qual os núcleos urbanos possuíam pouca expressão. Rompe-se com o quadro geral da área, e cria-se uma nova organização geográfica (CTE, 1999:283).

De forma geral, os temas apresentados no diagnóstico refletiram indiretamente o resultado a implementação de políticas públicas regionais<sup>92</sup>, com poucos destaques para a atuação dos municípios. Não houve um debate explícito sobre o exercício da autonomia em cada município, no que tange à questões como a relação de dependência sobre os repasses federais, e a criação de políticas municipais próprias. Também não foram discutidas as possíveis conseqüências ou modificações que poderiam acontecer em cada município fruto da inserção do aproveitamento de Corumbá IV<sup>93</sup>. O diagnóstico analisado reflete mais a coleta de dados estatísticos, feita de forma indireta, do que o levantamento feito em campo.

---

92 Considerando que temas como educação, transportes, habitação e energia seguem diretrizes federais, frutos de planejamentos setoriais em nível nacional.

93 Não há no Estudo de Impacto uma avaliação de alternativas – tendo em vista que já foi selecionada desde o estudo de viabilidade –, nem um prognóstico de impactos. O que existe é uma descrição individualizada de impactos sobre os meios físico, biótico e socioeconômico. Este último registra 16 modificações, das quais, aquelas com impacto no cotidiano do cidadão foram: aumento na oferta de empregos na área de construção civil; aumento da oportunidade de empregos na fase de operação; reassentamentos involuntários; interferência com estradas vicinais; aumento de demanda por infra-estrutura; alteração do modo de vida da população; perda de áreas produtivas; perda de benfeitorias; aumento da arrecadação municipal; dinamização do turismo, aumento na oferta de energia e aumento do desemprego na fase de desmobilização.

Para os impactos socioeconômicos identificados no Estudo de Impacto Ambiental<sup>94</sup>, foram propostas medidas de mitigação e compensação na forma de um Plano Básico Ambiental, este contendo programas ambientais voltados às fases de implantação e operação do AHE Corumbá IV:

#### Programas Ambientais da fase de obras

Plano de Controle Ambiental – para estabelecer condutas e ações que neutralizem ou minimizem os impactos do empreendimento, nos meios físico, biótico e socioeconômico. Funciona como um SGA;

Programa de educação ambiental e segurança do trabalho para os operários nas frentes de obras – conscientização para os funcionários envolvidos com a construção, sobre os procedimentos mínimos que evitem degradações ao meio ambiente local (uso de EPI, higiene no canteiro de obras, primeiros socorros, caça e pesca; queimadas etc);

Programa de desapropriação e aquisição de terras – caracterizar e quantificar as áreas a serem desapropriadas ou adquiridas para a implantação do empreendimento, incluindo áreas dentro de toda a cota de inundação e dos efeitos de remanso do reservatório, e também áreas de preservação do entorno, em faixa de 100 metros;

Programa de relocação de infra-estrutura implantada na área do reservatório – pelo programa, as rodovias existentes serão substituídas por outras existentes, as quais deverão receber melhoramentos, a fim de que mantenham as condições de tráfego permanente.

Programa de salvamento e resgate arqueológico – resgatar o patrimônio arqueológico existente na área do reservatório;

Programa de acompanhamento e monitoramento sísmológico – o lago formado será permanentemente monitorado por uma rede de estações sísmográficas, de forma a localizar eventos que possam ocorrer no local do barramento;

#### Programas ambientais voltados à fase de enchimento

Programa de divulgação e orientação ambiental – destinado a prover informação à população local, sobre as características do empreendimento, sobre os programas, orientando e motivando os proprietários lindeiros quanto a sua participação nas ações de recuperação e preservação da faixa de proteção do reservatório;

Programa de resgate e aproveitamento científico da fauna e flora – acompanhamento técnico do desmate prévio da área de inundação; definição de áreas potenciais para a relocação da fauna a ser resgatada; resgate da fauna impedida de se deslocar por meios próprios; e fazer a destinação da fauna resgatada;

---

94 Vide nota anterior.

Programa de conservação da ictiofauna – voltado à conservação e salvamento da diversidade ictiofaunística e de espécies ameaçadas de extinção;

Programa de Divulgação de ações para o monitoramento de carnívoros de médio e grande porte – abordando a divulgação de ações necessárias para a translocação de animais carnívoros de médio e grande porte quando necessário.

Programa de recomposição do bioma na área de preservação permanente – referindo-se à proteção do reservatório, prevenção de erosões e assoreamento, recuperação da vegetação de formação de refúgios de fauna e valorização da paisagem;

Programa de recuperação de áreas de empréstimo – assegurar a recuperação dos ambientes de empréstimo às obras.

Programa de recuperação das áreas do canteiro e acampamento – recuperação do canteiro de obras e acampamento, contemplando o desmonte e a retirada das construções, o reafeiçoamento topográfico e revegetação da área.

#### Fase de Operação

Programa de Monitoramento da alteração da composição da ictiofauna – levantamentos periódicos e criação de banco de dados para subsidiar futuros programas de peixamento do reservatório e do rio Corumbá;

Controle da Disseminação da raiva dos herbívoros – prevenção da instalação de focos de raiva dos herbívoros na área de influência (monitoramento das populações de morcegos hematófagos e ataque de animais domésticos);

Monitoramento da Fauna – acompanhamento da translocação natural ou artificial da fauna na área de influência;

Monitoramento de insetos vetores de zoonoses – acompanhar a ocorrência de doenças transmitidas por insetos. Levantamento epidemiológico na área de influência do reservatório, o controle de infestações de populações de vetores e adoção de medidas na evidência da instalação de endemias;

Controle dos processos erosivos e assoreamento – monitoramento das atividades de uso do solo do reservatório (atividades mineradoras e agropecuárias), como forma de se evitar as erosões e o conseqüente aporte de sedimentos e assoreamento. Visa a preservação da vida útil do reservatório;

Monitoramento das alterações climáticas – acompanhamento das alterações climáticas locais e regionais produzidas após a formação do reservatório de água;

Monitoramento da qualidade da água – monitoramento do lançamento de resíduos nas águas no reservatório e avaliar o grau de fertilização dos ecossistemas aquáticos, com ênfase especial na análise de compostos

de nitrogênio e fósforo, que ocasionam um crescimento excessivo da vegetação aquática;

Controle da qualidade das águas do reservatório – manutenção da qualidade das águas, indicando as medidas preventivas necessárias para isso. Envolve tarefas como a limpeza da bacia de acumulação, e o controle do lançamento de resíduos que poderão contaminar e ocasionar a eutrofização do reservatório;

Emergência e estratégia operacional – com a finalidade de manter, permanentemente, estratégias de ação em caso de ocorrência de acidentes envolvendo o reservatório: acidentes com cargas tóxicas ou poluentes, vazamento de combustível nos dutos da Petrobrás, contaminação por agentes químicos, entre outros;

#### Programas e planos estratégicos / Planejamento

Implantação de unidades de conservação – visando compensar a perda de ambientes naturais, submersos com a formação do lago, além de buscar conservar amostras representativas da diversidade fitoambiental da região, possibilitando o desenvolvimento de pesquisas científicas;

Usos múltiplos do reservatório – prevendo compatibilizar todos os usos potenciais do reservatório, além da finalidade principal de abastecimento público de água e produção de energia elétrica, como recreação, lazer e esportes náuticos;

Ocupação e uso da área do entorno do reservatório- preservar o entorno do reservatório garantindo o uso correto de suas áreas, resguardando a qualidade da água e garantindo a segura inserção do empreendimento na região.

A despeito das licenças concedidas pela Agência Ambiental de Goiás, as notícias de danos socioambientais e patrimoniais do empreendimento (DÉROULÉDE, 2005) acabaram chamando a atenção de outros órgãos públicos – como a Promotoria de Justiça de Luziânia e Ministério Público de Goiás – causando uma paralisação no andamento do licenciamento e numa rediscussão da abrangência do impacto:

O IBAMA do Distrito Federal, após a realização de duas diligências em campo, informou a ocorrência de diversas irregularidades que apontaram para uma falha integral no sistema de gestão ambiental e na própria concepção /essência do projeto, o que gerou, por parte do órgão ambiental federal, a recomendação da paralisação das obras”. (DÉROULÉDE, 2005:39).

(...) [Fica] também constatada a omissão dos autores dos Estudos de Impacto Ambiental de Corumbá IV quanto ao impacto regional, que consideraram como área diretamente impactada e como área de influência do empreendimento apenas o espaço afetado pelos impactos físicos do empreendimento, desconsiderando (...) os efeitos sinérgicos provocados pela implementação das usinas Corumbá I, II e III; os efeitos sobre a bacia hidrográfica do Rio Corumbá (...); os impactos

socioeconômicos (...); bem como os espaços onde incidiram os programas e/ou medidas de mitigação ou compensação dos impactos (DÉROULÉDE, 2005:41)

Por estas razões, o licenciamento ambiental do Projeto de Corumbá IV foi repassado ao IBAMA sede<sup>95</sup>, dentro de uma verdadeira batalha jurídica em torno dos direitos adquiridos pelo empreendedor no licenciamento estadual. Ao assumir o licenciamento, o IBAMA encadeia uma série de novas discussões e detalhamentos em relação aos impactos gerados e sua mitigação, adiando a construção do empreendimento ao ponto do consórcio sofrer prejuízos financeiros significativos.

Ao mesmo tempo em que havia a rediscussão judicial do âmbito do licenciamento, o projeto Corumbá foi inserido no Planejamento Anual da Operação Energética de 2002<sup>96</sup>, e logo em seguida na cartilha de projetos de infra-estrutura do PPA 2004/2007, com orçamento previsto em 321 milhões e perspectiva de conclusão para 2004 (MPOG, 2003).

Neste ponto vale fazer um parêntese: apesar da definição do interesse da União pelo projeto de Corumbá IV, conforme demonstra o PPA 2004/2007, e do IBAMA não fazer parte do processo de planejamento do setor elétrico – atuando apenas quando a localização do empreendimento já estava definida –; este se manifesta com conhecimentos específicos que lhes habilitariam a opinar em uma fase anterior ao estudo de viabilidade:

Se compararmos o projeto de Corumbá IV (...) com outros aproveitamentos hidrelétricos instalados no país [UHE Funil, rio Paraíba do Sul, gerando 216 MW com 60km<sup>2</sup> de área alagada, e UHE Corumbá, rio Corumbá, com potencia instalada de 375 MW em 65 km<sup>2</sup> de área alagada], não seria equivocado se considerar que aquele projeto hidrelétrico [Corumbá IV] não é dos mais eficientes em termos de geração de energia elétrica [127 MW para 173 km<sup>2</sup>], versus o elevado custo ambiental que já está sendo imposto aos recursos naturais daquela região do Estado (sic) de Goiás e os futuros reflexos ao meio antrópico relativo à área de influência do projeto. (Processo de Licenciamento de Corumbá IV, 2001, VOL I, FL 136.)

---

95 Foi prolongado o período no qual houve a discussão da passagem do licenciamento para a esfera federal. O IBAMA abriu processo administrativo em 2001, mas apenas em 2003, após uma série de ações judiciais e contestações, houve decisão da justiça federal para que o licenciamento fosse transferido do âmbito Estadual para o Federal.

96 O Planejamento Anual da Operação Energética é um relatório do Operador Nacional do Sistema – ONS, cujo objetivo é apresentar a análise das condições de atendimento do mercado de energia elétrica do Sistema Nacional Interligado – SIN para um horizonte de 5 anos. A versão de 2002 faz, portanto, uma projeção de 2001 a 2006, projetando o aumento da capacidade instalada, riscos de déficit e inserindo o projeto de Corumbá IV dentro do programa de expansão no período de 2002-2006.

Os técnicos do IBAMA têm reivindicado uma modificação no processo decisório, de forma a garantir sua participação no processo decisório antes da definição da localização dos empreendimentos hidrelétricos, evidenciando uma exemplificação de duas observações feitas por Gerston (1997) sobre o ciclo de políticas públicas: a complexidade gerada pelo aumento de agentes públicos envolvidos com a implementação de uma política (no caso, a energética); e a atuação do sistema burocrático exercendo como influência na formulação de políticas públicas.

Verificou-se que a atuação do IBAMA ocorreu, em geral, de forma próxima das questões levantadas pela esfera local em comparação com os estudos do setor elétrico antes do licenciamento. Evidencia-se como exemplo essa abertura o abaixo assinado feito pela comunidade rural Lagoinha, município de Santo Antônio do Descoberto, onde os moradores alertam ao IBAMA, MP e Prefeitura de Santo Antônio sobre uma modificação da infra-estrutura promovida pelo consórcio, discordante do preconizado na época da concessão do empreendimento<sup>97</sup> (IBAMA, 2001:1315):

O consórcio Corumbá IV ganhou a licitação para a obra, evidentemente porque, além de oferecer melhores condições, comprometeu-se a causar o menor impacto possível à região, estando prevista no custo da obra (...) a substituição das pontes que cruzam os Rios Descoberto e Alagado na estrada estadual GO 425, que interliga Luziânia à BR 060. (...) É idéia de seus engenheiros transferir todo o trajeto da GO 425 (...) de modo a evitar a construção de pontes de concreto (previstas quando da licitação da barragem), em substituição às atuais pontes de madeira que cruzam os rios Descoberto e Alagado.

As informações haviam sido consideradas oficialmente, pelo órgão ambiental federal, como precariamente avaliadas pelos estudos ambientais do empreendimento, de forma que houve reflexo da preocupação local nas condicionantes das licenças de instalação<sup>98</sup> e de operação<sup>99</sup> concedidas.

Atualmente, o licenciamento ambiental<sup>100</sup> do empreendimento hidrelétrico de Corumbá continua com o encaminhamento regular dos relatórios ambientais na obra, onde está relatado o andamento dos programas ambientais, tais como as discussões

97 Processo de licenciamento de Corumbá IV, volume VIII, fls. 1315.

98 Licença de Instalação nº 281/2004, de 14 de setembro de 2004.

99 A licença de operação nº 514/2005 elenca determinados impactos não avaliados sobre relocação compulsória da população diretamente impactada, ausência de programas de saúde e alterações imprevistas na infra-estrutura local.

100 Para a definição do cenário atual, optou-se por descrever as principais atividades ocorridas no ano de 2008, desde janeiro até dezembro.

acerca do apoio à formação do comitê de Bacia Hidrográfica do rio Corumbá, o apoio à formação dos Planos Diretores municipais, as atividades de educação ambiental e a proposta de enquadramento dos corpos hídricos tributários do reservatório<sup>101</sup>. Também está sendo concluído o Plano Ambiental de Conservação e Uso do Reservatório Artificial – PACUERA – cuja consulta pública está agendada para 2008<sup>102</sup>.

Pelo lado do empreendedor de Corumbá IV, percebe-se que houve um aprofundamento do projeto sobre questões locais. A equipe de socioeconomia tem desenvolvido projetos junto às comunidades atingidas<sup>103</sup>, buscando fortalecer a organização intermunicipal<sup>104</sup>, a organização comunitária no entorno do reservatório, e o incentivo à alternativas produtivas, principalmente focadas no pequeno produtor que depende da propriedade para sua subsistência<sup>105</sup>:

*Ent. 1 - A participação dos municípios tem ocorrido na forma de associações de moradores que procuram o consórcio em busca de demandas específicas – construção de escola, apoio em projetos comunitários<sup>106</sup> –, onde o empreendimento atuaria suprindo as necessidades dos grupos mais carentes, reforçando a ação do Estado.*

Um aspecto final a ser ressaltado é o anúncio da formação de uma comissão formada por membros de diversas secretarias de governo do Distrito Federal para promover uma auditoria econômica, financeira e operacional da obra de Corumbá IV, a qual contou com recursos públicos distritais durante sua construção. Um dos motivadores para a auditoria é o aumento do capital social do Consórcio Corumbá Concessões, que

---

101 Essas e as demais atividades são conteúdo das Informações Técnicas nº 34 e 35/2008 – COHID/CGENE /DILIC/IBAMA, ambas de 20 de maio de 2008.

102 Segundo as entrevistas realizadas no consórcio Corumbá, haverá uma série de reuniões nos municípios para disseminar informações esclarecer sobre os resultados da proposta do PACUERA. A programação ainda está sendo definida pelo empreendedor.

103 Iniciativas respectivamente confirmadas pelos técnicos entrevistados nas prefeituras.

104 Esse foi o caso da iniciativa de criar o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável dos Municípios Banhados pelo Lago Corumbá IV, como uma sociedade civil para promover o planejamento, a coordenação e a execução do processo de desenvolvimento sustentável, respectivamente subordinada a Constituição do Estado de Goiás. A idéia foi originada, segundo entrevistas, a partir do interesse dos municípios, e abraçada em seguida pelo empreendedor, que chegou a desenvolver um estatuto junto com os municípios, para estabelecer o Consórcio. Entretanto, a Secretaria Estadual de Meio Ambiente de Goiás orientou os municípios e o empreendedor que a responsabilidade pelo desenvolvimento da sociedade seria exclusiva dos municípios, excluindo a participação do empreendedor nas reuniões seguintes. Atualmente, a iniciativa de implantar o consórcio encontra-se esvaziada, sem que tivesse sido constituído.

105 Trata-se do programa Alternativa Produtiva, projeto que teria sido previsto na época do diagnóstico ambiental de Corumbá IV, e está sendo implementado atualmente na forma de um programa ambiental. Está sendo desenvolvido em parceria com a Emater, Agência Rural de Goiás, Banco do Brasil, Senai, Sebrae, e Prefeituras dos municípios atingidos pelo reservatório; e envolvem atividades como capacitação, organização social, montagem de grupos de interesse, incentivo à produção de leite, entre outros.

106 O entrevistado apresenta como exemplo a construção de um quartel para o município de Abadiânia. Em função das várias demandas, o empreendedor teve de criar um conjunto de critérios para selecionar as propostas financiáveis, priorizando questões como projetos que tratem de questões sociais, ambientais ou de cultura tradicional.

passou de R\$ 141 milhões em 2005 para R\$ 345 em 2007, mesmo sem o investimento privado, conforme comprovado pelo Tribunal de Contas do DF<sup>107</sup>.

Reunindo todos os principais eventos relacionados à trajetória do projeto Corumbá IV na aplicação da política energética – desde o inventário – e da política ambiental – desde a viabilidade ambiental –, torna-se possível organizar as informações na forma de uma tabela em ordem cronológica, e desta em um gráfico que represente para esta dissertação a “Linha do tempo do projeto Corumbá IV”.

Tabela 1 – Cronologia dos principais eventos relacionados à Corumbá IV.

Evento	Data
Aprovação do Inventário Hidrelétrico junto à ANEEL. Aprovado pelo Despacho nº 392 do Superintendente de Gestão dos Potenciais Hidráulicos.	24/09/1999
Licença Prévia nº 017/99 OEMA - Agência Ambiental de Goiás (AAG)	28/12/1999
Aprovação dos Estudos de Viabilidade junto à ANEEL. Aprovado pelo Despacho nº 84 de 25 de fevereiro de 2000.	25/02/2000
Lançamento do edital do Aproveitamento Hidrelétrico Corumbá IV bem como autorização para assinatura do contrato de concessão e de todos os atos decorrentes da referida licitação (ATA de Reunião ANEEL)	28/03/2000
Promoção da licitação pública objetivando a outorga de concessão para exploração do Aproveitamento Hidrelétrico de Corumbá IV, com prazo de trinta e cinco anos, contado a partir da data de assinatura do respectivo Contrato de Concessão. (Despacho ANEEL nº 126, de 29 de março de 2000)	29/03/2000
Prorrogação da LP OEMA	08/08/2000

107 Comissão instuída pelo Decreto nº 28.723 de 28 de janeiro de 2008. Demais informações coletadas no INFORME STIU NOTÍCIAS EXTRA – CEB – NÚMERO 01/2008, de 14 de fevereiro de 2008.

Evento	Data
Fundação do Consórcio Corumbá Concessões S.A., com o objetivo de construir o Aproveitamento Hidrelétrico de Corumbá IV.	06/09/2000
Contrato de Concessão Firmado entre a vencedora da licitação – Consórcio Corumbá S.A. e a ANNEL, regulando a exploração do potencial de Corumbá.	08/12/2000
Licença de Instalação para o canteiro de obras (OEMA)	12/01/2001
Aprovação do Projeto Básico, apresentado pela Corumbá Concessões S.A., relativo ao Aproveitamento Hidrelétrico Corumbá IV, e fixação de data de entrada em operação comercial do primeiro grupo gerador para 08/12/2004, sendo que a segunda unidade deverá entrar em funcionamento em 08/03/2005 (DESPACHO ANEEL No 203, DE 22 DE abril DE 2001.)	24/04/2001
LI 483/2001 para o restante das obras (OEMA)	09/09/2001
Identificação de impactos regionais, abertura de processo do órgão federal de licenciamento, reivindicação dos estudos ambientais que subsidiaram a LP e LI da OEMA para o AHE Corumbá	08/10/2001
Decisão da Justiça Federal em Goiás (6º vara) sobre a ação civil pública requerida pelos MPF e MP/GO, decidindo suspender as licenças da AAG, paralisar o empreendimento e transferir o licenciamento para o IBAMA.	30/09/2003
Estabelecimento de Termo de Ajuste de Conduta entre o Consórcio Corumbá e IBAMA.	22/04/2004
Autorização para o consórcio prosseguir com a instalação do projeto Corumbá IV, referente à segurança e manutenção das estruturas já existentes	26/04/2004
Licença de Instalação do IBAMA nº 281/2004	14/09/2004
Entrada do Projeto de Corumbá IV no PPA 2004/2007 (Lei 11.044/04)	24/12/2004
Licença de Operação do IBAMA nº 514/2005	22/12/2005
Inauguração da UHE Corumbá IV.	04/02/2006

Evento	Data
Libera as unidades geradoras (UG 1 e 2), para início da operação em teste, da Usina Hidrelétrica Corumbá IV, no município de Luziânia, (GO), concedida à Corumbá Concessões S.A. (DESPACHO Nº 506 de 14/03/2006 publicado em 15/03/2006 - SFG/ANEEL)	14/03/2006
Libera a segunda unidade geradora (UG 2), para início da operação comercial, da Usina Hidrelétrica Corumbá IV, no município de Luziânia, (GO), concedida à Corumbá Concessões S.A. (DESPACHO Nº 669 de 31/03/2006 publicado em 03/04/2006 - SFG/ANEEL)	03/04/2006
Libera a primeira unidade geradora (UG 1), para início da operação comercial, da Usina Hidrelétrica Corumbá IV, no município de Luziânia, (GO), concedida à Corumbá Concessões S.A. (DESPACHO Nº 722 de 07/04/2006 publicado em 10/04/2006 - SFG/ANEEL)	10/04/2006
Avaliação Ambiental Integrada da Bacia do rio Paranaíba, promovido pela Empresa de Pesquisas Energéticas	06/2007

Fonte: IBAMA, 2008

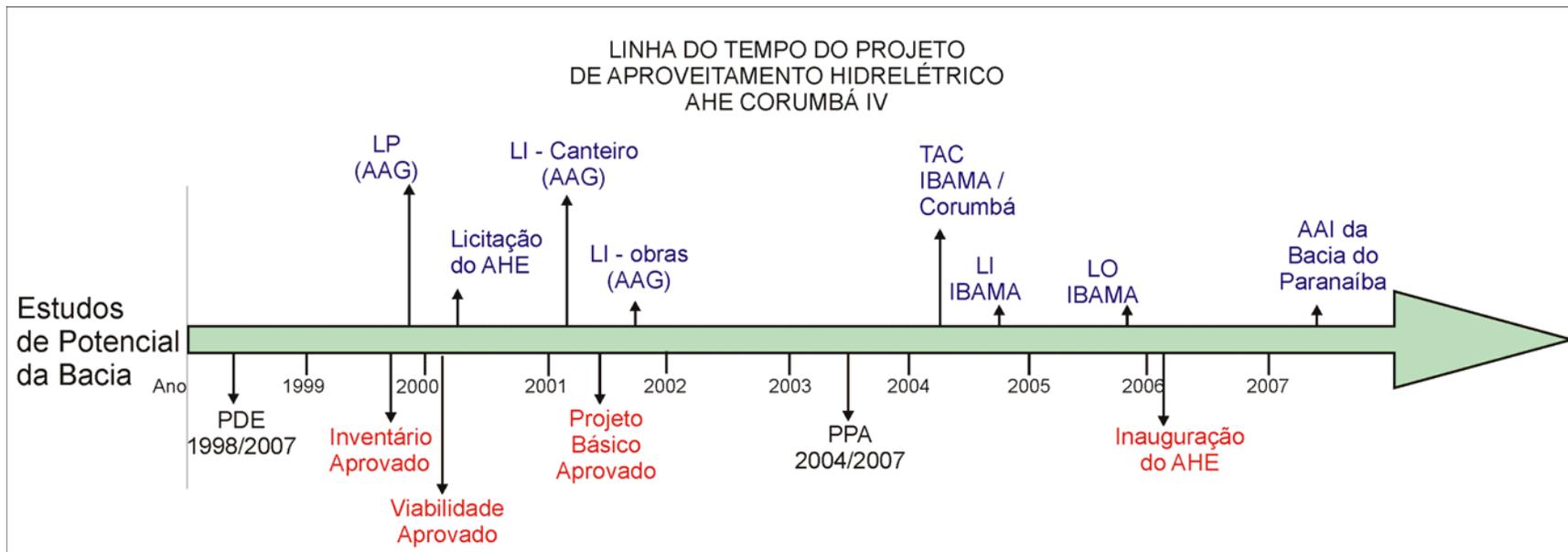


Figura 6 – linha do tempo representando os principais acontecimentos na evolução do projeto de Corumbá IV.

### 3.2.2 Sobre os municípios afetados pelo projeto de Corumbá IV

Antes de iniciar as discussões sobre os dois municípios escolhidos para uma análise mais detalhada – quanto à política e gestão ambiental municipal – vale fazer uma contextualização socioeconômica geral<sup>108</sup> sobre todos os municípios abrangidos pela área de influência direta do reservatório do AHE Corumbá IV, ou seja, sobre aqueles que tiveram área suprimida.

São, então, sete os municípios afetados diretamente pelo projeto de Corumbá IV: Abadiânia, Alexânia, Corumbá de Goiás, Luziânia, Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto e Silvânia. Estes municípios formam uma parte da microrregião do entorno de Brasília, a qual registra uma história de ocupação desde os princípios do século XVIII, quando os bandeirantes passaram a abrir caminhos em busca de ouro. Neste período surgiram povoados como Santa Luzia (1746), hoje Luziânia; Santo Antônio do Descoberto (1750); e Bonfim (1833), hoje Silvânia.

Com o declínio da mineração de ouro a região passa por uma estagnação econômica que se prolonga até meados do século XX, com a transferência do Distrito Federal para o território goiano. A partir daí ocorreram grandes modificações, na forma da criação de novos municípios como Abadiânia, Santo Antônio do Descoberto<sup>109</sup>.

A partir da década de 1960, Brasília passa a ter um papel importante na dinâmica demográfica da região do Entorno, com desvios de fluxos migratórios em direção ao planalto central, com reflexo no aumento da velocidade de ocupação nas décadas seguintes, e tornando todos esses municípios dependentes diretos dos serviços de saúde e educação fornecidos pela nova capital, além da própria oferta de empregos.

A necessidade de padronizar a prestação de serviços públicos nesta microrregião de Goiás levou a criação, desde 1998, da RIDE - Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno, reunindo estes e outros municípios<sup>110</sup>, promovendo uma

<sup>108</sup> Baseada em dados coletados indiretamente, no Estudo de Impacto Ambiental do AHE Corumbá IV, IBGE, mídia local e portais virtuais das prefeituras.

<sup>109</sup> O município permaneceu como distrito de Luziânia até 1982, quando se dá sua elevação à categoria de município pela Lei 9167.

<sup>110</sup> Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Cristalina, Formosa, Mimoso de Goiás, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Valparaíso de Goiás e Vila Boa, no Estado de Goiás, e Unai, Buritis e Cabeceira Grande, no Estado de Minas Gerais.

articulação sobre a ação público-administrativa com enfoque sobre o nivelamento dos serviços públicos promovidos nos setores de infra-estrutura, geração de empregos, segurança, educação e habitação<sup>111</sup>.

Com a formação do reservatório de Corumbá IV, estes municípios passaram a receber uma nova fonte de recursos financeiros, por meio da Resolução Homologatória da ANEEL nº 341 de 06 de junho de 2006, que definiu os percentuais oficiais para fins de cálculo do rateio de compensação financeira pela utilização dos recursos hídricos, e royalties pagos por Itaipu<sup>112</sup>. Nesse sentido, a tabela abaixo resume as percentagens e os valores pagos em 2008 para cada município beneficiado (ANEEL, 2008):

Cada município possui, com será apresentado a seguir, suas próprias características e reações à rápida urbanização imposta nesses últimos 48 anos, com problemas distintos ainda que seja possível verificar problemas padrão em alguns assuntos substantivos, como a saúde, a infra-estrutura e a educação.

Tabela 2 – área inundada e valores financeiros recebidos por município. Ano 2008. Fonte: Aneel, 2008

Município	Área alagada (%)	Compensação Financeira*	Royalties
Abadiânia	14,68	R\$ 187.645,10	R\$ 14.872, 90
Alexânia	20,88	R\$ 266.794,53	R\$ 21.146,34
Corumbá de Goiás	0,26	R\$ 3.332,77	R\$ 264,16
Luziânia	24,24	R\$ 309.794,51	R\$ 24.554,55
Novo Gama	0,12	R\$ 1.620,15	R\$ 128,41

111 A iniciativa tem respaldo em na Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste, vinculada por sua vez ao Ministério da Integração, e representa um esforço do governo federal para a promoção e inserção econômica de espaços sub-regionais (Segundo as informações do site do Ministério da Integração, a Secretaria de Desenvolvimento do Centro-oeste trabalha prioritariamente em três espaços sub-regionais: RIDE/DF, espaço sub-regional da Mesorregião de Águas Emendadas; e Espaço sub-regional da Faixa de Fronteira).

112 Segundo o Atlas de Energia da ANEEL (2005), foram estabelecidos, como pagamento pela exploração de recursos hídricos, os royalties para a Itaipu Binacional e, para as demais concessionárias e empresas autorizadas – excetuadas as caracterizadas como Pequenas Centrais Hidrelétricas - PCH. –, a Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos. Isso decorre do artigo 20 da constituição Federal, que em seu parágrafo primeiro assegura participação dos Estados, Distrito Federal, Municípios e Órgãos da administração direta da União, no resultado da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, ou a compensação financeira por esta exploração. O valor da Compensação Financeira, gerenciado e distribuído pela ANEEL, corresponde a 6,75% da energia de origem hidráulica efetivamente verificada, medida em MWh, multiplicado pela Tarifa Atualizada de Referência (TAR), fixada pela ANEEL. No cálculo dos royalties advindos de Itaipu, a energia efetivamente verificada, medida em GWh, é multiplicada por um valor correspondente, atualmente, a US\$ 650,00 (valor do GWh), e por um multiplicador K, sendo o valor resultante corrigido pela variação cambial. Desse recurso, 50% é destinado ao Brasil e a outra parcela ao Paraguai.

Município	Área alagada (%)	Compensação Financeira*	Royalties
Sto Antonio do Descoberto	28,55	R\$ 364.820,55	R\$ 28.915,96
Silvânia	11,24	R\$ 143.692,21	R\$ 11.389,16

\* Compensação financeira dos municípios banhados por Corumbá IV envolve, além deste, o rateio entre os seguintes aproveitamentos – Cachoeira Dourada, Corumbá I, Ilha solteira, Itumbiara, Jupia (Eng. Souza Dias), Porto Primavera (Eng. Sérgio Mota) e São Simão.

## Abadiânia

Os responsáveis pelo povoamento da Região foram os habitantes de Corumbá de Goiás, atraídos pela fertilidade das terras para a exploração agrícola e pastoril, nas margens do Rio Capivari e Córrego Caruru. A fundação do povoado se processou em 1874, e sua conversão em distrito vinculado à Corumbá de Goiás ocorre em 1943, quando recebe a denominação “Abadiânia”. Elevou-se à categoria de município, com a denominação de Abadiânia, pela lei estadual nº 832, de 20-10-1953, desmembrado de Corumbá de Goiás (IBGE, 2008).

Sua sede municipal situa-se na posição geográfica de 16º 10' 12" de Latitude sul e 48º 38' 24" de Longitude. Limita-se com os municípios de Alexânia, Silvânia, Gameleira de Goiás, Anápolis, Pirenópolis e Corumbá de Goiás. Suas águas pertencem à bacia hidrográfica do Rio Paraná. Destacam-se o Rio Corumbá, Ribeirão das Antas, Piancó e Capivari.

Com população de 12.640 cidadãos e de 9.691 eleitores o município é retratado atualmente pela mídia como um território que convive com problemas de falta de emprego, reflexo da ausência de um parque industrial. A renda de boa parte da população vem do turismo religioso internacional<sup>113</sup>. O município possui postos de saúde, mas ainda nenhum hospital ativo para atender as demandas mais graves, quando os moradores precisam se deslocar para Anápolis ou Goiânia (IBGE, 2008).

113 Conseqüência, segundo a mídia, do reconhecimento mundial das operações espirituais conhecidas do Dr. João de Deus. Turistas do mundo todo visitam a cidade, e o comércio foi se adaptando com pousadas e serviços específicos.

Tais dificuldades foram captadas pelos candidatos à prefeitura do município, os quais ressaltaram inclusive a utilização do reservatório como local para lazer, turismo e desenvolvimento econômico. Da votação de outubro deste ano, foi re-eleito o prefeito atual, Itamar Vieira Gomes, do Partido Trabalhista Brasileiro.

### Alexânia

A fundação de Alexânia, homenagem ao seu idealizador e Fundador Alex Abdallah, está intimamente ligada à construção de Brasília-DF. Iniciado na forma de um povoamento planejado, em abril de 1957, a nova capital do país trouxe condições de desenvolvimento comercial, imobiliário e industrial, despertando o interesse geral para a formação do núcleo urbano, às margens da BR-101, entre Anápolis e a Nova Capital, numa posição topograficamente privilegiada.

Antes um distrito subordinado ao município de Corumbá de Goiás, sob a denominação de Santo Antônio do Ôlho D'Água ex-povoado, eleva-se à categoria de município em 1958, e recebe o seu nome atual em 1963. O município está localizado na microrregião do Planalto Goiano e as coordenadas aproximadas da sua sede municipal podem ser calculadas como sendo 16º 04' 12" de latitude sul e 48º 31' 12" de Longitude W.Gr., limitando-se com os municípios de Santo Antônio do Descoberto, Luziânia, Silvânia, Abadiânia e Corumbá de Goiás (IBGE, 2008).

Com população de 20.033 cidadãos e 18.496 eleitores, o município é retratado atualmente pela mídia como um território que possui problemas de geração de postos de trabalho para os mais jovens. Os cidadãos convivem com a falta de policiamento – há apenas 10 funcionários na polícia civil – e com os problemas de violência decorrentes disso – 597 ocorrências em 2006, e 661 em 2007. No único hospital público, apenas um médico atende a demanda de toda a população. Faltam espaços para lazer, falta urbanização (asfaltamento e obras de drenagem de águas pluviais), e o ensino público básico possui baixo rendimento segundo os índices do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IBGE, 2008).

Tais dificuldades fizeram parte do discurso dos três candidatos à prefeitura do município, dos quais foi eleita em 05 de outubro de 2008 a candidata do Partido da Social

Democracia (PSDB), Maria Aparecida Gomes Lima, com uma pequena margem de vantagem (49,30 %) em relação ao segundo colocado, Ronaldo Fernandez de Queiroz (45,91%), do PMDB, prefeito atual do município.

### Corumbá de Goiás

A povoação de Corumbá de Goiás se iniciou em 1731, como um pólo de mineração nos Rios Corumbá e Ribeirão Bagagem, respectivamente elevado à condição de município, em caráter definitivo<sup>114</sup>, apenas em 1902. Teve anexado em seu território o distrito de Abadiânia de 1943 a 1953. Distante 125 km de Brasília, o município de Corumbá de Goiás acha-se situado na privilegiada zona do Planalto, próximo ao Distrito Federal, fazendo limites atuais com os municípios de Cocalzinho de Goiás, Santo Antônio do Descoberto, Alexânia, Abadiânia e Pirenópolis (IBGE, 2008).

Os problemas mais acentuados na vida do Corumbaense estão na área de saúde – a cidade não possui maternidade, e não se registra nascimentos desde 2004, pois as mães tem de viajar até Anápolis –, no emprego – os jovens recém formados no nível médio precisam buscar alternativas fora do município –, e áreas de lazer – não existem áreas de parques e clubes locais.

Dos 9.190 habitantes, 7.186 são eleitores (78 %), na maioria homens (51,84%), os quais elegeram, entre três candidatos<sup>115</sup>, Emílio Jacinto, Partido Verde, com mais de 60% de votos válidos. O novo prefeito irá substituir Waldeci Divino Casseano, do Democratas.

### Luziânia

Registros históricos apontam que a descoberta das primeiras minas de ouro no Arraial do Bonfim, em 1774, quando chegaram ao local aventureiros originários de Santa Luzia, hoje Luziânia. No século XVIII, essa atividade despertou vários sertanistas para o desbravamento das terras centrais do Brasil. Desde sua fundação, em 1759, até 1960,

---

114 Pela Lei ou Resolução Provincial nº 7, de 2 de julho de 1849, foi elevado à condição de Vila, com atribuições de município. Todavia, em 1º de agosto de 1863, pela Resolução nº351, perdeu essa condição, voltando a pertencer a Meia Ponte (Pirenópolis), restaurada em 23 de junho de 1875, pela Lei nº 529, efetivando-se a instalação por ato de 31 de janeiro de 1876. A Vila de Corumbá recebeu foros de cidade, pela Lei Estadual nº 237, de 9 de julho de 1902, data que assinala sua autonomia político-administrativa.

115 Emílio de Paiva Jacinto (PV), Waldenir Côca (DEM) e Marco Antônio Leal - Marcão (PR)

data da inauguração de Brasília, Luziânia<sup>116</sup> permaneceu com um desenvolvimento estagnado (IBGE, 2008).

A transferência da Capital trouxe um surto de desenvolvimento, beneficiado pela BR-040 e BR-050. Para o rápido crescimento populacional, concorreu a legislação do uso do solo do Distrito Federal, definindo previamente as áreas para expansão urbana, além da especulação imobiliária, levando parte da população da nova Capital a procurar alternativas de localização.

Luziânia é a mais antiga e maior cidade do entorno, e, sofre as conseqüências da urbanização acelerada. A mídia retrata o município, na área da saúde, como detentor de uma boa estrutura hospitalar para as demandas mais freqüentes, porém, com deficiência para os casos mais complexos, que são levados à Brasília. Outros problemas urbanos são destacados, associados essencialmente ao transporte público e à segurança, ambos ineficientes perante as dimensões do município.

Com mais de 196 mil habitantes, 98.230 são eleitores e votaram nas eleições de outubro de 2008 em três candidatos, reelegendo o atual prefeito – Célio Antônio da Silveira (PMDB) com 97,98% de votos válidos<sup>117</sup>.

### Novo Gama

Na década de 1970, o Governo Federal autorizou a criação do Banco Nacional da Habitação, que teve como finalidade construir casas populares para os trabalhadores os trabalhadores na região do Entorno do Distrito Federal. Uma vez concluídas as habitações, foi fundado o Núcleo Residencial de Novo Gama, em 08 de dezembro de 1978, como um distrito de Luziânia, e emancipada em 1995.

Eleito o primeiro Prefeito, em outubro de 1996 com uma câmara com 09 (nove) vereadores, foi constituído o novo Município, com 04 (quatro) secretarias, sendo: Saúde Ação Social e Trabalho; Finanças e Administração; Viação e Obras e Educação Esportes

---

116 Pelo decreto-lei estadual nº 8305, de 31-12-1943, o município de Santa Luzia passou a denominar-se Luziânia. O atual município de Santo Antônio do Descoberto esteve vinculado à Luziânia, como distrito, entre 1964 e 1982.

117 Para o mandato anterior, este prefeito recebeu 66,8%.

Lazer e Turismo. Atualmente, segundo as informações de prefeitura<sup>118</sup>, o Novo Gama conta com uma estrutura de Governo enxuta, com 05 (cinco) secretarias, (Saúde; Ação Social Trabalho e Turismo; Viação Obras e Agricultura; Educação Desportos e Lazer; Administração e Finanças).

O município possui uma estrutura própria na área de segurança, com um Batalhão de Polícia Militar, uma Delegacia de Polícia Civil, um local de funcionamento integrado das polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros, Comarca com 03 (três) juízas; 01 (um) Cartório Eleitoral denominado 4ª zona eleitoral; 01 (um) Posto de emissão de Carteira de Trabalho; 01 (um) CIRETRAN informatizado; uma rede educacional estadual que está em vias de ampliação com a construção 03 (três) escolas. A rede municipal de saúde conta com 14 (quatorze) equipes do Programa Saúde da Família, e 48 (quarenta e oito) agentes comunitários de saúde para combate à dengue, e postos de saúde nas áreas distantes do centro administrativo.

Com 12 anos de vida e 83.599 habitantes (43.923 eleitores), a mídia retrata o Novo Gama como o quinto município mais populoso do entorno. Grande parte das pessoas trabalham no Distrito Federal e usam a cidade como dormitório. Na saúde, apesar dos 14 postos de atendimento, faltam especialistas em quase todas as áreas. A cidade possui uma obra de hospital, desde a administração de 2001, mas está parada até o momento.

A educação tem baixo rendimento segundo os indicadores oficiais<sup>119</sup>, e os moradores preferem matricular os filhos em outros municípios, como Santa Maria e Gama, com qualidade melhor. Falta de segurança também está presente: o município está entre os mais violentos do país, com médias altas de assassinatos. As eleições municipais de 2008 registraram seis candidatos<sup>120</sup>, sendo eleito João de Assis Pacífico, do PSDB, com 49,51% dos votos válidos. Este novo prefeito irá substituir a prefeita Sonia Chaves de Freitas Carvalho Nascimento, do mesmo partido.

---

118 Portal Virtual do Novo Gama.

119 IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

120 Dico farias (PRTB), Arapiraca (PT), Professora Fausta (PTN), Doka (PSDB), José Santos (DEM) e Teixeira (PMDB).

## Santo Antônio do Descoberto

Nascido na época das bandeiras e da busca por ouro, o município de Santo Antônio tem atrelado à sua história um contexto religioso, representado ainda hoje por festas religiosas e romarias no mês de junho de todos os anos. O povoado antigo, chamado de Santo Antônio de Montes Claros, passou à denominação atual em 1964 quando foi vinculado à Luziânia como distrito. Foi elevado à categoria de município pela lei estadual nº 9167, de 14-05-1982, desmembrando-se de Luziânia.

O município é retratado pela mídia como um local com graves problemas administrativos. Há sete anos a população aguarda a construção e um hospital<sup>121</sup> cuja construção foi iniciada 2001, mas ainda não foi inaugurado. Também existem problemas nas áreas de saneamento, coleta de lixo e policiamento. Atualmente as polícias civil e militar possuem 140 homens trabalhando no município, porém seriam necessários pelo menos mais 60 policiais

Hoje com 55.621 habitantes, 63% estão aptos a votar (35.252), na maioria mulheres. A prefeitura foi disputada por seis candidatos<sup>122</sup>, maior número entre os municípios do entorno, sendo vencedor da disputa David Leite da Silva, do Partido Progressista, com 51,63% de votos válidos. Ele irá substituir o prefeito atual, Moacir Machado, do Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB.

## Silvânia

Os primórdios do povoamento na região de Silvânia estão atrelados à existência do município de Santo Antônio do Descoberto, ou seja, remontam à época da mineração de ouro em 1774. O povoado, na ocasião com o nome de Bonfim, foi elevado à categoria de vila em 1833, e de distrito em 1836. O município foi instalado em outubro de 1857. Em dezembro de 1943, a designação de Bonfim foi substituída por Silvânia em homenagem a Vicente Miguel da Silva. Em 1988 Silvânia teve anexado o distrito de Gameleira de Goiás

---

121 Foi projetado para atender a demanda de Cocalzinho, Novo Gama e Valparaíso, mas, segundo os relatos da administração municipal, entraves burocráticos para adequar o projeto às especificações do setor de saúde dificultam à finalização do prédio. Enquanto isso, os hospitais do plano piloto absorvem a demanda.

122 Amador Amancio Pereira (PSOL), David Leite da Silva (PR), Francisco Fuciano Freire (PRTB), Jocelio Coelho de Moraes (PDT), José Airton Gonçalves de Oliveira (PSDB) e Maria Railda da Conceição Oliveira (PT)

em seu território, respectivamente desmembrado lei estadual nº 13417, de 28-12-1998 (IBGE, 2008).

Com 18.370 habitantes e 13.754 eleitores, Silvânia contou, nas eleições municipais de 2008, com a participação de quatro candidatos – Alba Batista (PR), Gilda Naves (PSDB) João Caixeta (PP) e Luciano Abreu (PT). Destes, o prefeito atual, João Caixeta, foi candidato a reeleição, mas perdeu a eleição para Gilda Naves, que recebeu 38,76% dos votos válidos.

### 3.3 MUNICÍPIOS SELECIONADOS

Os municípios escolhidos para uma análise mais profunda foram Luziânia e Abadiânia, ambos com uma supressão territorial, em decorrência da formação do lago de Corumbá IV, superior à 10%, porém com realidades distintas em termos de implementação da política ambiental municipal. A escolha destes municípios, oportuna por evidenciar estágios distintos de internalização da questão ambiental no contexto público local.

A coleta de dados teve por base entrevistas qualitativas, usando como informantes os secretários municipais de meio ambiente, técnicos e profissionais vinculados ao município. Estas entrevistas buscaram elementos que ajudassem a compreender o nível de interesse da prefeitura para com o tema ambiental; a caracterizar o sistema de gestão ambiental existente e sua relação com a existência do projeto Corumbá IV; e a perceber o próprio nível de conhecimento sobre o aproveitamento<sup>123</sup>.

Antes das entrevistas nas prefeituras, foram entrevistados servidores dos órgãos públicos federais – MME e IBAMA – e técnicos do próprio Consórcio de Corumbá, seja para compreender os passos envolvidos no planejamento desse projeto hidrelétrico específico, para auxiliar na seleção dos entrevistados locais e para possibilitar um cruzamento de informações e a extração de padrões consistentes de informação. Além das entrevistas, houve consulta aos documentos municipais relativos ao meio ambiente,

---

123 Como reflexo dos programas ambientais desenvolvimento pelo empreendedor sobre a comunidade local. Se os programas de comunicação social do empreendedor foram bem implantados, por exemplo, os entrevistados têm um bom nível de conhecimento e intimidade com Corumbá IV. Por outro lado, se mal implementados é menor a interação dos municípios com o empreendimento, com reflexo sobre sua intimidade com o aproveitamento.

todos observados nesta dissertação como integrantes de um sistema de gestão ambiental municipal.

O trabalho de campo foi realizado entre setembro de dezembro de 2008, período em que foram entrevistadas 12 pessoas. A lista de entrevistados foi sendo modificada em função dos resultados das entrevistas, e influenciada em decorrência da realização das eleições municipais, que inclusive resultaram numa modificação do esforço amostral inicialmente planejado<sup>124</sup>.

### 3.2.1 Luziânia

Ainda que Brasília seja referência nacional em termos de volume de empregos e serviços, Luziânia pode ser considerada, dentre os demais municípios do entorno próximo, como um pólo de desenvolvimento na região centro-leste de Goiás<sup>125</sup>. Município dos mais antigos da região<sup>126</sup> possui uma população de 196.046 habitantes (IBGE, 2007), e uma área de 3.962 km<sup>2</sup>. A cidade está a 188 km de Goiânia e a 56 km de Brasília, com acesso pelas vias BR-425, BR 060, BR-040, BR-050 e GO-010.

Segundo as informações do IBGE (2008), a economia municipal<sup>127</sup> envolve atividades como a pecuária<sup>128</sup> e as lavouras permanentes<sup>129</sup>. A produção agrícola Municipal em 2007 envolveu a produção de arroz (770 toneladas), feijão (46.440 toneladas plantados em 27.000 ha), milho (129.200 toneladas plantados em 17 mil ha), soja (98.000 toneladas plantadas em 35 mil ha), sorgo (37.800 toneladas plantadas em 9 mil ha) e trigo (5.232 toneladas plantadas em 1 mil ha).

No campo industrial, Luziânia conta com um Distrito Agro-Industrial, que dispõe de energia, telecomunicações, transporte coletivo e lotes urbanizados, com preços subsidiados para a implantação de pequenas e médias empresas. A estrutura empresarial (IBGE, 2008) evidencia 40 indústrias extrativas, 258 indústrias de transformação. Em

---

124 Vide item 3.1

125 Segundo o Plano Diretor Municipal de 2006, artigo 15, Luziânia busca se consolidar como pólo goiano da RIDE/DF.

126 Nos dias 13 e 3 de dezembro, o município comemora, respectivamente, os aniversários de fundação e de emancipação. Em 2008, Luziânia comemora 262 anos desde sua formação.

127 As receitas orçamentárias correntes somaram em 2006 um total de 117 milhões de reais, sendo que deste total 37% atribui-se à repasses da União e 20% do Estado de Goiás.

128 Destaque para bovinos (185 mil cabeças) e galinhas (372 mil cabeças).

129 Destaque para a goiaba (6.500 toneladas).

termos turísticos e culturais, Luziânia exibe um potencial relevante: são cachoeiras, hotéis – fazendas, trilhas, casa de cultura, festas religiosas tradicionais e outros, cujos atrativos fazem parte de um plano de desenvolvimento Turístico Sustentável no município, desenvolvido pela secretaria municipal de indústria, desde 1997.

Fazem parte do potencial turístico de Luziânia tanto o lago de Corumbá IV, como o lago a ser formado pelo reservatório de Corumbá III, outro projeto de aproveitamento hidrelétrico em fase de construção, e cuja área de influência direta está totalmente inserida no território do município. Luziânia faz parte, nesse contexto, dos poucos municípios brasileiros atingidos por mais de um aproveitamento hidrelétrico de grande porte.

A administração pública emprega mais de 4 mil pessoas no executivo (IBGE, 2008) distribuídos em 11 unidades públicas municipais, sendo 10 órgãos de direção superior – secretarias de governo e comunicação, desenvolvimento urbano, cultura e desporto, saúde, agricultura, promoção social, finanças, educação, meio ambiente, indústria e comércio e procuradoria –, e duas administrações distritais<sup>130</sup>.

Pela estrutura das secretarias, nota-se que o município de Luziânia exibe um arranjo institucional bem definido, com reflexo na formulação políticas públicas municipais. Nesse sentido, comenta-se abaixo a segmentação das secretarias municipais de Governo e Comunicação (SEG) e de Desenvolvimento Urbano (SDU), responsáveis, respectivamente, pelas partes de planejamento e plano diretor municipal.

---

130 O portal virtual da prefeitura se referente aos distritos de Maniratuba e Jardim Ingá, porém o plano diretor municipal se refere aos distritos de Planalmira, Posse d'Abadia e Santa Lúcia.

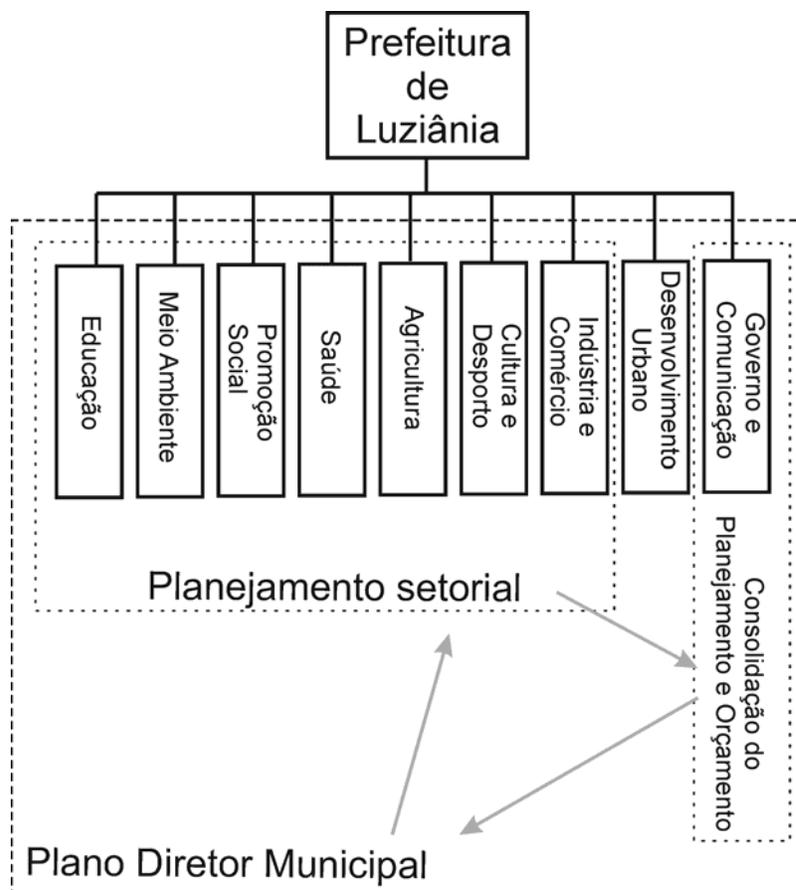


Figura 7 – Estrutura administrativa executiva da prefeitura de Luziânia. As setas indicam a relação de complementaridade entre o planejamento setorial das secretarias, a centralização do planejamento com vistas à elaboração do plano plurianual municipal, respeitadas as deliberações do plano diretor municipal.

Fonte: Autor

Na medida em que cada secretaria é responsável pelos estudos setoriais e elaboração de planejamentos, cabe à Secretaria de Governo e Comunicação (SEG) como o órgão executor das atividades de planejamento e orçamento, a reunião dos setores de governo em um planejamento do poder executivo. A SEG opera desde 1991, com a seguinte estrutura (Decreto nº 058, de 01/07/91):

Órgão superior: Secretaria de Governo (SEG), diretamente subordinada ao prefeito, e ao qual compete à execução das atividades de planejamento e orçamento;

Órgão diretivo: Divisão de Planejamento e Orçamento (DPO), diretamente subordinado à Secretaria de Governo (SEG) –, e a quem cabe, entre outros, elaborar planos, programas e projetos; elaborar diretrizes orçamentárias; identificar e descrever

objetivos e metas governamentais; elaborar orçamentos anuais de acordo com a lei de diretrizes orçamentárias;

#### Órgãos executivos:

Serviço de Coordenação das Administrações Distritais – SCAD, subordinado à secretais de governo (SEG), ao qual compete elaborar e propor normas sobre o funcionamento das Administrações Distritais; analisar e compartilhar os programas e propostas orçamentárias das Administrações

Distritais, orientar e colocar na elaboração e proposição dos programas anuais e plurianuais das administrações distritais;

Seção de Orçamento (SO) – subordinado à Divisão de Planejamento o Orçamento (DPO), ao qual compete elaborar a proposta orçamentária anual; estuda a necessidade de utilização de recursos de outras fontes para efeito de suplementação orçamentária; preparar os créditos orçamentários adicionais;

Seção de Planejamento (SP) – subordinado à divisão de planejamento e orçamento (DPO), ao qual compete acompanhar a execução dos planos programas e projetos; elaborar sínteses do desenvolvimento dos planos, programas e projetos; sugerir a fixação de parcelas das cotas trimestrais atribuídas às unidades orçamentárias para a execução de projetos;

A elaboração e desenvolvimento dos **planos diretores do município** cabe à Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SDU), órgão subordinado ao prefeito ao qual também são atribuídas, entre outras, as responsabilidades de planejamento e administração dos transportes coletivos, iluminação pública, execução dos serviços de limpeza pública. A SDU está segmentada nas seguintes unidades<sup>131</sup>:

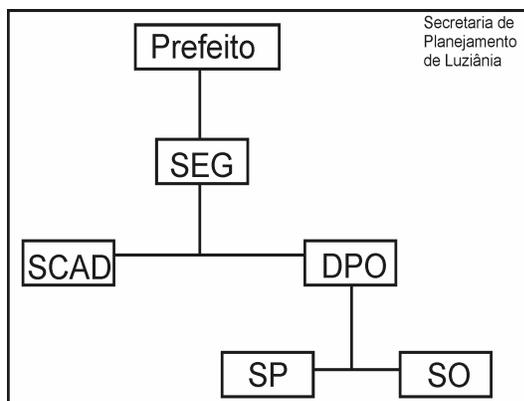


Figura 8 – Segmentação básica da Secretaria de Planejamento de Luziânia

<sup>131</sup> As descrições das competências de todas as unidades foram resumidas aos seus aspectos principais.

Divisão de Licenciamento e Fiscalização de Obras (DLFO), órgão diretivo subordinado à SDU e a quem compete, entre outros, elaborar e propor a aprovação de normas técnicas relativas às edificações e loteamentos; aprovar projetos de obras públicas e particulares; conceder alvarás de construção. Os órgãos executivos vinculados à DLFO são a Seção de Controle e Acervo Mapotecário, a quem compete ordenar a documentação oficial produzida no município; a Seção de Fiscalização, Controle e Cadastramento de Áreas Públicas, a quem compete fiscalizar e controlar o cadastramento de áreas públicas; e a Seção de Fiscalização de Obras, a quem cabe orientar, aprovar e fiscalizar a execução de obras de urbanização.

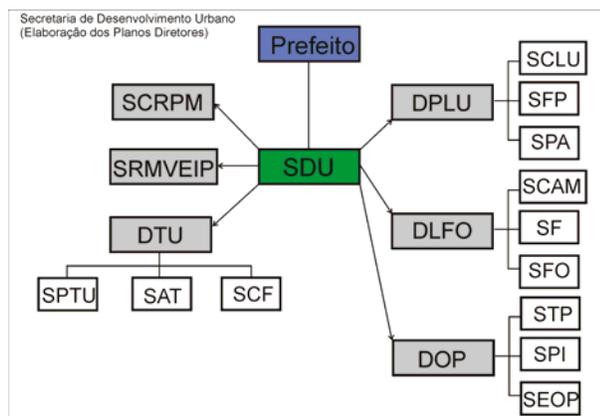


Figura 9 – Segmentação interna da Secretaria de Desenvolvimento Urbano

Divisão de Obras Públicas (DOP), órgão diretivo subordinado à SDU e a quem compete dirigir e coordenar a execução das atividades de produção industrial; elaborar avaliar e fiscalizar programas de obras civis; controlar os custos de obras públicas. Os órgãos executivos vinculados à DOP são a Seção de Execução de Obras Públicas, a quem cabe executar obras de melhorias e expansão da rede rodoviária; a Seção de Produção Industrial, a quem cabe trabalhos de recuperação de bens e imóveis; e a Seção de Topografia e Projetos, com a responsabilidade de realizar serviços de topografia e consolidar projetos de obras.

Divisão de Postura e Limpeza Urbana (DPLU), órgão diretivo subordinado à SDU e a quem compete dirigir e coordenar as atividades de limpeza urbana, fiscalização de posturas e preparação de alimentos; promover a coleta de lixo. Os órgãos executivos vinculados à DPLU são a Seção de Coleta e Limpeza Urbana, a quem compete executar servidos de coleta de lixo, pintura em logradouros públicos, remoção de animais de vias e logradouros públicos; a Seção de Fiscalização de Posturas, a quem compete fiscalizar a manutenção das normas de limpeza pública; a Seção de Preparação de Alimentos, com a

função de pedir e armazenar alimentos, preparar a alimentação de presos e servidores da limpeza urbana, e zelar pelo cumprimento das regras de higiene.

Divisão de Transportes Urbanos (DTU), órgão diretivo subordinado à SDU e a quem compete, entre outros, dirigir e coordenar as atividades nas áreas de transporte público, trânsito, sinalização e terminais rodoviários; promover estudos para racionalizar os serviços de transporte e tráfego; controle e fiscalização do cumprimento das leis nas áreas de sua competência. A DTU possui vinculado a ela um órgão diretivo, a Seção de Controle e Fiscalização, com as funções de manter registros das empresas operadoras e de passageiros; realizar vistorias em ônibus; fiscalizar a execução dos serviços de taxi; e dois órgãos executivos, a Seção de Administração de Terminal, responsável pelas atividades específicas no setor; e a Seção de Planejamento de Transporte Público, a quem cabe elaborar planos e programas no setor de transportes e atualizar o plano diretor de Transportes Públicos do município.

Serviço de Restauração e Manutenção de Vias, Estradas e Iluminação Pública (SRMVEIP), órgão executivo subordinado à SDU e a quem compete, entre outros, estabelecer um cronograma de execução de serviços de restauração, abertura e manutenção de estradas e vias; executar trabalhos de restauração, abertura e manutenção.

Serviço de Conservação e Reparos Próprios Municipais, órgão executivo subordinado à SDU e a quem compete, entre outros, executar trabalhos de conservação de reparos de próprios municipais.

A Secretaria de Desenvolvimento Urbano instituiu o primeiro Plano Diretor de Luziânia em 2006, por meio da Lei 2.987. O PDM se baseia nos princípios da garantia ao desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade; da preservação do meio ambiente natural e cultural do município; do desenvolvimento sustentável; na busca pela igualdade e justiça social e na participação popular no processo de planejamento municipal<sup>132</sup>.

---

132 O Plano Diretor de Luziânia institui, em seu artigo 68º, o Conselho Municipal de Desenvolvimento e de Política Urbana, como órgão responsável pela democratização das discussões do planejamento municipal, além da fiscalização da aplicação do Plano Diretor. O conselho reúne representantes do poder público e sociedade civil, na seguinte estrutura: poderes executivo e legislativo; entidades empresariais; associações comunitárias; conselhos ou entidades profissionais.

As diretrizes de desenvolvimento do município seguem, segundo o plano diretor, as dimensões sociocultural – melhoria qualitativa dos serviços sociais e urbanos –, econômica – geração de emprego e renda –, geoambiental – buscando integrar todos os níveis de governo que atuam na área ambiental, adotando conceitos e práticas de gestão ambiental – e político-institucional – adotando oficialmente um modelo democrático e participativo na gestão pública, com transparência nas ações administrativas.

Nesse sentido, o texto da política urbana municipal usa como estandartes o favorecimento ao desenvolvimento sustentável e à gestão democrática e participativa na formulação, execução avaliação e revisão dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Tais diretrizes se estendem sobre as demais políticas setoriais, como infra-estrutura, habitação, saneamento básico, resíduos sólidos, regularização fundiária e tributação.

O plano diretor desenha o espaço territorial no município em nove zonas: (1) Zonas de Uso Misto, que abrigam as áreas urbanas aptas ao desenvolvimento das funções urbanas da Sede e Distritos Municipais; (2) Zona de Desenvolvimento Urbano, que abrigará a área indicada para o desenvolvimento de distritos específicos e loteamentos já aprovados e registrados; (3) Zonas Especiais de Interesse Social, que abrigam assentamentos humanos de contingentes populacionais menos favorecidos; (4) Zonas de Interesse de Preservação Histórica e Cultural, destinadas à conservação do patrimônio cultural local; (5) Zonas Especiais de Interesse Paisagísticos e Ambiental, funcionando como áreas de preservação controlada; (6) Zonas de Proteção Ambiental, constituindo áreas de preservação rigorosa e vedado ao uso urbano; (7) Zona de Indústria e Comércio, como áreas de exclusivo uso industrial; (8) Zonas Especiais de Operações Urbanas, configurando áreas limítrofes ao perímetro urbano, consideradas estratégicas para a realização de investimentos e operações urbanas; (9) Zonas de Urbanização Especial, configurando áreas municipais anteriormente loteadas e cujo loteamento poderá ser incorporado na área urbana.

Percebe-se no plano diretor uma assimilação dos conceitos de desenvolvimento sustentável e da temática ambiental como um todo, refletidas tanto nas diretrizes e princípios do plano como no zoneamento do município, ao estabelecer áreas específicas para a preservação. Este plano diretor é testemunho dos avanços obtidos na política

ambiental, no que tange ao reconhecimento da necessidade de conservar o ambiente natural para atingir o desenvolvimento humano.

Contudo, a inserção de preocupações de cunho ambiental no plano diretor de 2006 parece ter sido um reflexo da influência do crescimento do setor dentro do município de Luziânia, mapeável pela criação de leis da política ambiental alguns anos antes. Esse é o assunto do tópico seguinte.

### 3.3.1 Política Ambiental

O surgimento da política ambiental no município de Luziânia ocorre<sup>133</sup> no ano de 2000, por meio da Lei municipal nº 2335, de 30 de junho, a qual dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Proteção Ambiental<sup>134</sup>, e institui a Política Ambiental do Município de Luziânia. A lei constitui um sistema composto pela seguinte estrutura:

COMPAM – Conselho Municipal de Proteção ao Meio Ambiente, como órgão superior do Sistema Municipal de Meio Ambiente. De caráter consultivo, deliberativo e normativo, é responsável pelo acompanhamento da implementação da Política Municipal de Meio Ambiente;

SAMA – Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente, por meio da Diretoria de Agricultura e Meio Ambiente - DAMA, como órgão central executor.

Sua competência abrange, entre outros<sup>135</sup>, a definição de espaços territoriais a serem protegidos<sup>136</sup>; o controle e fiscalização da produção, transporte e destinação de substâncias nocivas; o estímulo à recuperação da vegetação em áreas urbanas; a promoção de inventários de espécies endêmicas, a realização de zoneamento ambiental; e a articulação com os órgãos de saúde pública para integrar princípios ambientais nas políticas do setor;

---

133 Segundo as informações fornecidas pela prefeitura à época das entrevistas.

134 Lei Municipal nº 2335/00, Art. 1º Constituirão o Sistema Municipal de Proteção Ambiental os órgãos e entidades da administração municipal, as entidades públicas e privadas encarregadas direta ou indiretamente do planejamento, controle e fiscalização das atividades que afetam o meio ambiente, bem como a elaboração das normas a ele pertinentes, e as organizações não-governamentais.

135 São 22 incisos contendo inúmeras áreas de ação. O parágrafo exemplifica algumas delas.

136 A proteção dos espaços municipais destinados ao meio ambiente ocorre antes da implantação do Sistema Estadual de Unidades de Conservação, instituído pela lei 12.247/02. Segundo o Relatório setorial de Meio Ambiente, versão 2007, do Projeto de Gerenciamento Rodoviário do Estado de Goiás, o qual apresenta as unidades de conservação no Estado de Goiás, Luziânia conta com duas Reservas Particulares do Patrimônio Natural: Reserva Itapuã, criada em 2001, e a RPPN Fazenda Conceição ou Colônia, criada em 1991.

Secretarias municipais e organismos de administração municipal direta e indireta, bem como as instituições governamentais e não governamentais com atuação no município, cujas ações enquanto órgãos seccionais interferirão na conformação da paisagem, nos padrões de apropriação e uso, conservação e pesquisa dos recursos ambientais.

Entre suas obrigações destaca-se a prestação de apoio técnico para a elaboração e implementação do planejamento setorial e regional em consonância com a política ambiental do Estado, a promoção do intercâmbio das informações de interesses ambiental e auxiliar no controle e fiscalização do meio ambiente;

A partir do artigo sexto da lei municipal nº 2335/2000 são delineados os aspectos principais da política municipal de meio ambiente<sup>137</sup>, com destaque para a instituição de dois instrumentos de gestão ambiental: o licenciamento ambiental municipal para as atividades poluidoras<sup>138</sup>, como instrumento regulatório; e incentivos fiscais para atividades que se destacarem na preservação e promoção do meio ambiente, como instrumento econômico.

O Conselho municipal de defesa de meio ambiente, COMDEMA, e o fundo municipal de meio ambiente de Luziânia são criados no ano seguinte, por meio da Lei nº 2423 de 12 de novembro de 2001. O COMDEMA foi instituído como um órgão colegiado<sup>139</sup>, normativo e deliberativo, e encarregado de assessorar o poder municipal em assuntos referentes à defesa, proteção, conservação e melhoria do meio ambiente. Entre suas atribuições destaca-se:

---

137 Os instrumentos da política municipal de meio ambiente de Luziânia são (art. 6º): (a) o zoneamento das atividades produtivas; (b) a avaliação de impactos ambientais; (c) a análise de riscos; (d) a fiscalização, controle e monitoramento; (e) a pesquisa científica e capacitação tecnológica, (f) a educação ambiental; (g) as unidades de conservação do município; (h) o licenciamento ambiental sob as suas diferentes formas, bem como as autorizações e permissões; (i) os acordos, convênios, consórcios e outros mecanismos associados de gerenciamento de recursos ambientais; (j) as sanções; (k) os estímulos e incentivos.

138 Segundo as entrevistas, o licenciamento ambiental no município está autorizado pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente de Goiás a licenciar determinadas atividades industriais, respectivamente autorizadas pela Secretaria do Estado. Em Goiás, são apenas três os municípios aptos a licenciar: Goiânia, Jataí e Luziânia. Em processo de implantação está o licenciamento dos aproveitamentos de recursos hídricos, politicamente motivados pela construção do novo aproveitamento hidrelétrico de Corumbá III, este totalmente inserido em Luziânia. Esse salto qualitativo depende, entretanto da contratação de uma equipe multidisciplinar mais completa.

139 Lei 2423, art. 3º: "O COMDEMA será composto pelos seguintes membros, com mandato de 02 (dois) anos, sendo permitida uma recondução por igual período: I – um (1) representante do quadro oficial do Executivo; II – dois (2) representantes do poder Legislativo; III – dois (2) representantes de órgãos da Administração Pública Federal/Estadual, ligados no meio ambiente e sediados no município; IV – três (3) representantes dos setores de agricultura e pecuária, indicados pelas respectivas entidades de classe; e V – três (3) representantes das entidades civis organizadas em área urbana."

Formular e fazer cumprir as diretrizes da Política Ambiental do Município;  
Elaborar e propor leis, normas e procedimentos, ações destinadas à defesa, recuperação, melhoria ou manutenção da qualidade ambiental;  
Fiscalizar o cumprimento das leis, normas e procedimentos;  
Observar e pugnar seu cumprimento do que estabelece o art. 23 da Constituição Federal;  
Identificar e informar à comunidade e aos órgãos públicos competentes, federal, estadual e municipal, sobre a existência de áreas degradadas ou ameaçadas de degradação, propondo medidas para sua recuperação;  
Opinar sobre a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais dos projetos públicos e privados<sup>140</sup>, requisitando das entidades envolvidas as informações necessárias ao exame da matéria, visando a compatibilização do desenvolvimento econômico com a proteção ambiental;  
Manter o controle permanente das atividades poluidoras ou potencialmente poluidoras, de modo a compatibilizá-las com as normas e padrões ambientais vigentes;  
Propor ao Executivo Municipal a instituição de unidades de conservação;  
Realizar e coordenar as Audiências Públicas, visando a participação da comunidade nos processos de instalações de atividades potencialmente poluidoras.

Já o Fundo Municipal de Meio Ambiente foi criado com o objetivo de custear e ou financiar os projetos e estudos sobre a defesa, preservação, recuperação e melhoria da qualidade do meio ambiente municipal, prevendo a obtenção de recursos por meio de transferência da prefeitura; arrecadação de multas por infrações ambientais; remuneração pelos serviços de licenças e autorização da secretaria de meio ambiente; transferências da União, Estado ou de outras entidades públicas; créditos oriundos de indenizações ou multas judiciais; e doações.

A secretaria de meio ambiente passou por modificações em 2003, desvinculando-se do setor de agricultura e constituindo uma secretaria individualizada dentro do município, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – SEMARH-LU. Instituída por meio da Lei Municipal nº 2595, a secretaria se torna mais robusta, organizada em diretorias e gerências específicas nos campos do licenciamento ambiental e fiscalização, gestão ambiental, gestão dos recursos hídricos, infra-estrutura hídrica e educação ambiental<sup>141</sup>, cada qual com atribuições redimensionadas.

Ainda neste mesmo ano de 2003 destaca-se a criação, no município, do “Programa Agenda 21”, com a finalidade de facilitar a implementação da Agenda 21 da Conferência

<sup>140</sup> Percebe-se neste inciso IX a abertura que o município proporciona à discussão dos projetos públicos e privados e, ainda que não tenha sido explicitada a dimensão do projeto – se municipal, estadual ou federal –, percebe-se a preocupação do legislador municipal em fazer presente a política ambiental no processo decisório.

<sup>141</sup> O Conselho Municipal de Meio Ambiente criado em 2001 fica vinculado à esta nova Secretaria.

das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e desenvolvimento – Rio 92. Para isso, foi constituído um comitê formado por oito segmentos da sociedade<sup>142</sup>, tendo como atribuições, essencialmente, fornecer subsídios à formulação de políticas públicas; organizar diagnósticos socioambientais do município; e elaborar planos, normas e propostas a serem aglutinados na forma de uma “Agenda de Compromissos” visando o desenvolvimento sustentável no município<sup>143</sup>.

Todo o arcabouço político-administrativo implementado nos anos anteriores abriu espaço para o fortalecimento progressivo da questão ambiental na administração de Luziânia, de forma a influenciar tanto no conteúdo do Plano Diretor Municipal de 2006 como na promulgação dos regulamentos jurídicos subseqüentes – tais como o Código de Obras<sup>144</sup>; Código de Posturas<sup>145</sup>; e o Código de Vigilância Sanitária<sup>146</sup> – todos contendo dispositivos ligados, direta ou indiretamente, à política ambiental municipal.

O ano de 2006 registra ainda uma importante modificação na política ambiental do município, instituída por meio da Lei nº 3021, de 26 de dezembro de 2006, a qual moderniza a política ambiental do município, acrescentando-lhe objetivos e novos instrumentos, dentre eles o planejamento ambiental, o qual adota como unidade básica de planejamento o recorte territorial das bacias hidrográficas.

Já mais recentemente a secretaria de meio ambiente de Luziânia estabelece, tanto em decorrência da presença do projeto hidrelétrico de Corumbá IV como já prevendo as conseqüências da implantação do projeto de Corumbá III, critérios e parâmetros de uso, parcelamento, zoneamento e ocupação do solo na área do entorno dos reservatórios hidrelétricos, visando a proteção dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável, na forma da Lei nº 3219, de 29 de Agosto de 2008.

---

142 A lei municipal nº 2628, de 16 de dezembro de 2003, indica em seu artigo 2º que o Comitê é formado por: I – um representante de cada secretaria municipal; II – um representante de cada conselho do município; III – representantes de organizações não governamentais interessadas e com representação no município; IV – representantes da população do município através de suas entidades representativas; V – representantes de cada instituição de ensino superior com representação no município; VI – representantes dos setores municipais da Indústria, Comércio, agropecuária e Serviços; VII – representantes de cada órgão ou instituição Estadual e Federal interessados; e VIII – representantes da Câmara Municipal de Luziânia.

143 Segundo as entrevistas realizadas, o registro mais recente da atuação dos trabalhos do Comitê da Agenda 21 local foi a realização, em julho de 2006, de um Workshop envolvendo instituições locais e regionais para difundir os conceitos da agenda e discutir assuntos de interesse ambiental no contexto da produção sustentável, saúde, habitação, saneamento básico, emprego e renda, turismo e segurança.

144 Lei nº 2988 de 03 de outubro de 2006.

145 Lei nº 2990 de 03 de outubro de 2006.

146 Lei nº 3088 de 17 de outubro de 2007.

Tendo em vista os principais marcos normativos ambientais existentes no município de Luziânia, relacionados nas linhas anteriores, é possível construir uma linha do tempo, no mesmo modelo elaborado para o projeto hidrelétrico de Corumbá IV. O gráfico resultante, mostrado abaixo, servirá como comparativo para ajudar a compreender e discutir a influência do projeto de Corumbá IV sobre a gestão ambiental municipal, a ser discutida no quarto e último capítulo.



Figura 1 – Linha do Tempo dos principais marcos regulatórios ambientais no município de Luziânia

### 3.3.2 Abadiânia

Apesar de povoamento antigo, Abadiânia se converteu em município à pouco mais de meia década, exibindo indicadores bastante diferenciados em comparação com Luziânia, tal como o PIB *per capita* do município, estimado em 4.239 reais (IBGE, 2008), pouco mais da metade do mesmo índice para Luziânia, este valorado em 7.561 reais<sup>147</sup>.

A economia municipal de Abadiânia também envolve atividades semelhantes à Luziânia, contemplando a pecuária<sup>148</sup> e lavouras permanentes<sup>149</sup>, porém em menor diversidade e volume produzido. A população de 12.640 habitantes exibe desde a década de 1970 uma tendência à migração do campo para a cidade, tendo em vista os indicadores de população rural e urbana (IGBE, 2008).

<sup>147</sup> A receita total em 2006 para Abadiânia foi de aproximadamente 9,7 milhões de reais, e, apesar de evidenciar um crescimento em relação aos anos anteriores, está longe de atingir os patamares de Luziânia, com 110,7 milhões de reais para o mesmo período de 2006.

<sup>148</sup> Destaque para as 47.000 cabeças de bovinos, e 40.000 cabeças de galinhas.

<sup>149</sup> As lavouras permanentes em 2007 para Abadiânia contemplaram apenas a produção de Banana (330 toneladas) e Borracha (102 toneladas).

No campo industrial, Abadiânia exhibe indústrias extrativas e de transformação, empregando um número de aproximadamente 270 pessoas com salários médios que não ultrapassam os 1.000,00 reais. Na área de serviços destacam-se oficinas de consertos de carros e aparelhos eletrodomésticos, empregando em torno de 380 pessoas com salários médios de 1.400,00 reais (IBGE, 2008).

O potencial turístico de Abadiânia está focado essencialmente na área religiosa, como principal fonte de recurso por meio dos serviços de hospedagem. Grupos de turistas estrangeiros vêm ao município para realizar operações espirituais, permanecendo algum tempo para conhecer outros atrativos:

*Ent. 11: “Nós temos aqui, aproximadamente, de 8 a 19 mil pessoas mensalmente. Essa população flutuante não é reconhecida pelo IBGE”*

O lago formado pelo reservatório também é reconhecido como potencial para o turismo, porém ainda é necessário editar os regulamentos para o uso do solo no entorno deste<sup>150</sup>. Segundo as entrevistas, o entorno do reservatório já foi irregularmente loteado em menores parcelas por proprietários particulares, respectivamente adquiridas por moradores de grandes centros urbanos, como Rio de Janeiro e São Paulo.

A questão da ocupação desordenada do solo em Abadiânia é tratada por Cunha (2006), com destaque para dois problemas específicos: O primeiro deles é fato de que uma das principais fontes de geração de emprego e renda do município é constituída pelo grande número de olarias instaladas no município, em sua maioria instalada em áreas residenciais, o que se traduz em inúmeros problemas de saúde para a população circunvizinha, além de ser um transtorno para a paisagem da cidade. O segundo problema encontrado em Abadiânia foi a construção do lago da usina Corumbá IV, que trouxe uma forte especulação imobiliária, gerando acelerada e desordenada ocupação do solo da região do lago.

Em relação à estrutura administrativa do executivo, a prefeitura de Abadiânia conta com 11 unidades, sendo duas assessorias – imprensa e especial – e oito secretarias – administração, educação e cultura, saúde e saneamento, finanças, assistência social,

---

150 O qual já foi inclusive loteado em menores parcelas por proprietários particulares, respectivamente adquiridas por moradores de grandes centros urbanos, como Rio de Janeiro e São Paulo.

transportes, esporte e lazer, meio ambiente e turismo. Destas, a secretaria de meio ambiente foi criada recentemente, ainda em 2008, e sua estrutura, segundo as informações coletadas em entrevista, ainda está sendo organizada:

*Ent. 12: A secretaria de meio ambiente foi criada à oito meses, e ela ainda não está estruturada. Ela foi criada basicamente devido a dois indicadores: primeiro por causa das conseqüências do turismo religioso (...); e [segundo] com a criação de Corumbá IV, gera-se um turismo ecológico com futuro garantido, que deve ser estruturado para buscar dar um suporte ao turista.*

*A nossa secretaria ainda estaria mais no papel do que na prática, apesar de estarmos presentes na grande maioria das reuniões promovidas pelo governo do Estado, pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente.*

A prefeitura tem a intenção de buscar apoio junto ao governo estadual, tanto para montar o organograma funcional da secretaria como para implementar as diretrizes do Plano Diretor Municipal. Contudo, as mudanças políticas desencadeadas pelas eleições municipais de 2008, onde muitos municípios terão novos prefeitos a partir de 2009, são vistas como um fator dificultador, com reflexo, por exemplo, na suspensão temporária dos projetos municipais:

*Ent. 12: Como alguns prefeitos não foram reeleitos, aqueles projetos que estavam em andamento foram paralisados porque não se sabe se a próxima administração irá dar seqüência (...)*

Uma vez que a prefeitura de Abadiânia ainda está iniciando a configuração de uma política municipal de meio ambiente – a secretaria conta atualmente apenas com próprio secretário, como único funcionário diretamente vinculado a ela –, os demais órgãos potencialmente integrantes do sistema municipal de meio ambiente ainda não foram criados. Ainda não existem, no município, leis que tenham instituído, por exemplo, o conselho municipal e o fundo municipal de meio ambiente.

Entretanto, as premissas iniciais sobre o desenvolvimento sustentável e a indicação da necessidade de formular uma Política Municipal do Meio Ambiente estão inseridas no Plano Diretor de Abadiânia, recentemente aprovado, mas ainda não implementado. Este, portanto, pode ser considerado o marco inicial da aproximação do poder público municipal para com a questão ambiental.

O Plano Diretor de Abadiânia foi instituído pela Lei nº 471, de 18 de setembro de 2007, a qual também dispõe sobre a política Urbana e Rural do município. Com um conteúdo semelhante ao Plano Diretor de Luziânia, a lei baseia-se nos princípios do desenvolvimento sustentável, “o qual passa a ser assumido como paradigma pela municipalidade que o promoverá, de modo integrado e sistêmico, abrangendo toda a dinâmica da vida social e comunitária do Município e de seus habitantes, em todas as suas dimensões, no meio rural e urbano”.

O desenvolvimento sustentável e a política ambiental estão presentes nos princípios fundamentais deste Plano Diretor, que são (I) a garantia do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade; (II) a preservação do meio ambiente natural e cultural do Município; (III) o desenvolvimento sustentável do Município; (IV) a busca e realização da igualdade e da justiça social; (V) a participação popular no processo de planejamento municipal<sup>151</sup>.

O plano diretor reserva espaço específico para o delineamento do escopo do desenvolvimento sustentável municipal, por meio de objetivos como, entre outros (a) a ordenação do crescimento do Município, em seus aspectos físicos, econômicos, sociais, ambientais, culturais e administrativos; (b) o respeito a capacidade de suporte dos recursos naturais e as características culturais, históricas e sociais locais; (c) a integração da ação governamental municipal com a dos órgãos e entidades federais e estaduais; e (d) a ordenação do uso e ocupação do solo, visando a garantia das funções sociais da propriedade urbana, em consonância com o que dispõem os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, regulamentados pelo Estatuto da Cidade.

A lei que institui o plano diretor também cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento e de Política Urbana de Abadiânia, encarregado revisar e modernizar os futuros planos diretores do município – garantindo a democratização das discussões sobre o planejamento municipal e urbano – e sujeitando os empreendedores a submeter seus projetos à apreciação e anuência do Conselho.

---

151 O plano diretor, em seu artigo 8º, indica que a participação da sociedade no processo de gestão e planejamento municipal foi iniciada no processo de elaboração do Plano Diretor e será consolidada a partir do exercício de direito à cidadania da população. Na área ambiental, sendo a secretaria recentemente criada e não havendo outros órgãos do Sismuma, também não há participação popular na forma de fóruns e outros mecanismos, apesar da intenção do secretário em realizar reuniões, fóruns criação de conselhos com abertura popular garantida. O que tem sido feito são programas de rádio, de cunho educacional, falando sobre a importância de preservar a natureza, evitar queimadas de lixo, etc., e atividades pontuais de maior impacto em dias como o dia mundial do meio ambiente

O plano diretor estabelece, para formulação das futuras políticas públicas do município, diretrizes de desenvolvimento nas dimensões sociocultural; econômica, geoambiental e político-institucional, cada qual respectivamente conceituada e definida em termos de linhas estratégicas.

No âmbito da dimensão geoambiental verifica-se, marcando a preocupação ambiental no plano diretor, a absorção dos conceitos constitucionais de 1988, somados de orientações como a adoção de conceitos e práticas de planejamento e gestão ambiental que privilegiem a participação social municipal nesses processos; a criação da base técnica, jurídica e institucional para que o Poder Público Municipal assumira seu papel de coordenador da Política Municipal de Meio Ambiente; e a elaboração das leis que criam os órgãos para estruturar um Sistema municipal de meio ambiente.

Excetuados o Plano Diretor Municipal e a criação da secretaria de meio ambiente, a ausência dos demais componentes de um sistema municipal de meio ambiente prejudicam a construção de uma linha do tempo para Abadiânia. Ainda assim, o gráfico resultante evidencia o *status* atual do progresso municipal em termos da regulação ambiental, e servirá como comparativo para ajudar a compreender e discutir a influência do projeto de Corumbá IV sobre a gestão ambiental municipal, a ser discutida no quarto e último capítulo.



Figura 2 – Linha do Tempo dos principais marcos regulatórios ambientais no município de Abadiânia

Fazendo um retrospecto das idéias lançadas até o momento, presente nos capítulos anteriores, temos que: (1) o bem-público, dever do Estado, pode ser atingido por meio de políticas públicas; (2) os temas energia elétrica e meio ambiente são considerados assuntos substantivos pelo governo, respectivamente administrados por políticas setoriais de características distintas; (3) a implementação da política energética, na forma do

projeto hidrelétrico apresentado, dá indicativos de que há uma conexão pouco eficiente entre o nível decisório federal e o municipal, sendo que a política ambiental preenche busca preencher esta lacuna usando instrumentos como o licenciamento ambiental; (4) na implementação da política ambiental em âmbito municipal, verifica-se que os sistemas municipais de meio ambiente de Luziânia e Abadiânia estão em estágios bastante diferentes de implementação.

No próximo capítulo, essas idéias são somadas a outras afirmações realizadas no texto, reunidas aqui para um debate final, o qual não pretende encerrar a polêmica em torno do assunto. As discussões foram ordenadas segundo três dimensões principais, de forma a guardar compatibilidade com as idéias lançadas nos capítulos anteriores: políticas públicas, com comentários sobre as políticas setoriais analisadas e os aparentes conflitos na interação dos setores ambiental e energético; projetos e planejamento, contemplando o ciclo de políticas públicas e a conexão do planejamento do setor elétrico com o nível municipal; e, por fim, o debate final sobre a influência que o projeto de Corumbá IV exerceu sobre a organização ambiental nos municípios avaliados.

#### **4. CONFLITOS ENTRE AS POLÍTICAS SETORIAIS AMBIENTAL E ELÉTRICA, E INFLUÊNCIA DO PROJETO HIDRELÉTRICO SOBRE A GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL**

Nos capítulos anteriores, houve o encadeamento de idéias como: (1) o bem-estar da sociedade, enquanto dever do Estado, pode ser atingido por meio de políticas públicas; (2) os temas energia elétrica e meio ambiente são considerados assuntos substantivos pelo governo, respectivamente administrados por políticas setoriais de características distintas; (3) a implementação da política energética, na forma do projeto hidrelétrico apresentado, dá indicativos de que há uma conexão pouco eficiente entre o nível decisório federal e o municipal, sendo que a política ambiental busca preencher esta lacuna usando instrumentos como o licenciamento ambiental; (4) na implementação da política ambiental em âmbito municipal, verifica-se que os sistemas municipais de meio ambiente de Luziânia e Abadiânia estão em estágios bastante diferentes de implementação.

Enquanto a primeira foi obtida a partir da coleta de dados secundários, as seguintes foram apoiadas pelas informações fornecidas nas entrevistas<sup>152</sup>, principalmente no sentido de que o planejamento atualmente realizado na expansão do setor elétrico está nas mãos da esfera federal, e de que os projetos oriundos desse planejamento alcançam apenas o nível regional durante sua concepção. Nesse ínterim, é importante ressaltar que a esfera estadual foi propositalmente afastada da análise, uma vez que o objetivo era verificar como os executores da política energética consideram o nível municipal durante a execução das políticas energéticas.

A esfera estadual está presente na evolução das estratégias de expansão de energia, e cada estado da federação dialoga com a esfera federal no sentido de favorecer a instalação de projetos energia para seus respectivos territórios, porém, a responsabilidade pelo planejamento não deixa de ficar com União e, uma vez centralizada, busca-se identificar como ela interage com a esfera municipal. Pelas informações coletadas, o município possui um acesso pouco eficiente às decisões federais.

---

<sup>152</sup> vide capítulo 3

Neste capítulo, as discussões foram ordenadas segundo três partes principais, de forma a guardar compatibilidade com as idéias lançadas nos capítulos anteriores: a primeira guarda comentários sobre as políticas setoriais analisadas e os aparentes conflitos na interação dos setores ambiental e energético; a segunda contempla o ciclo de políticas públicas e a conexão do planejamento do setor elétrico com o nível municipal; e, por fim, a terceira discute a influência que o projeto de Corumbá IV exerceu sobre a organização ambiental nos municípios avaliados.

#### 4.1 Políticas Públicas Setoriais – Quadros de Conflito

As décadas de 1970 e 1980 foram um período marcante para o setor energético brasileiro, onde se verificou, por um lado, um crescimento em projetos de desenvolvimento de grande porte, a exemplo de hidrelétricas, rodovias, mineração (TEIXEIRA, 1998; EPE, 2006), enquanto que, por outro lado, esses mesmos projetos trouxeram o setor elétrico para o centro dos debates nacionais sobre a questão ambiental (EPE, 2007; REIS, 2003).

Com a confirmação de relação causa-efeito entre existência destes grandes projetos e o ambiente natural degradado, cresceu, a partir da década de 1980, a pressão de organismos internacionais, especialmente os de financiamento<sup>153</sup>, para a incorporação do tratamento dos aspectos ambientais desde as etapas iniciais do ciclo de planejamento (EPE, 2006, REIS, 2003).

Os gestores do setor elétrico respondem a esta pressão modificando sua visão sobre a abordagem ambiental dos projetos, em um esforço para atenuar as incertezas quanto à viabilização de seus empreendimentos. Verifica-se no período pós 1980, a publicação de manuais e procedimentos<sup>154</sup>, além da criação dos órgãos de planejamento

---

153 Desde a década de 1990, "O Banco Mundial (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Corporação Andina de Fomento (CAF) financiam importantes projetos na área de geração, transmissão e distribuição de energia, saneamento, despoluição e preservação ambiental (...). Para a liberação destes financiamentos, é exigido o atendimento a uma série de aspectos socioambientais, incluindo o desenvolvimento e a implantação de sistemas de gestão ambiental, a adoção de procedimentos específicos para situações de reassentamento involuntário de populações e de disponibilização de informações e participação das comunidades e, em alguns casos, a obtenção de certificação com base na série de normas ISO 14000" (EPE, 2006:83).

154 A exemplo do "Manual de Efeitos Ambientais dos Sistemas Elétricos" (1986), do "Plano Diretor para a Recuperação do Meio Ambiente nas Obras e Serviços do Setor Elétrico" – I PDMA (1986).

ambiental<sup>155</sup>, vinculados à Eletrobrás<sup>156</sup> e ao MME. Ao mesmo tempo, o setor procura aperfeiçoar uma política ambiental que contivesse iniciativas no sentido de (EPE, 2007:14):

- Formular instrumentos e procedimentos para o relacionamento do setor com seus interlocutores e definição de mecanismos de interação com a sociedade para as etapas de planejamento, implantação e operação de seus empreendimentos;
- estabelecer diretrizes e procedimentos relativos ao remanejamento de grupos populacionais;
- adotar critérios e procedimentos para a identificação, sistematização e apropriação [internalização] dos custos ambientais nos orçamentos dos empreendimentos setoriais;
- revisar o tratamento dado às variáveis ambientais em conjunto com as áreas de engenharia e estudos energéticos, para a elaboração de estudos de inventário, projetos de geração hidrelétrica (viabilidade e projeto básico) (...) buscando uma concepção integrada dos empreendimentos (técnica, econômica e ambiental) como, por exemplo, a inserção regional de empreendimentos, o remanejamento de grupos populacionais atingidos, questões indígenas, relacionamento com a sociedade e participação de representantes da sociedade no processo decisório.

Estas diretrizes de relacionamento, consolidadas no II PDMA 1990-1992, criaram um novo patamar de relacionamento entre o setor elétrico, as agências públicas e os segmentos sociais afetados por seus empreendimentos. Entretanto, estes novos entendimentos acabaram paralisados a partir do período de privatizações ocorrido em 1998, e só voltaram a ser retomados em 2003/2004, com a instituição de um novo marco regulatório<sup>157</sup> (EPE, 2007).

Deste período até os dias atuais, o governo atual tem buscado retomar o planejamento estratégico do setor elétrico e a implementação de projetos com base no respeito à legislação ambiental, incluindo-se aí projetos de eficiência energética e discussões sobre a otimização de projetos existentes por meio da repotencialização. Contribui para esta retomada os compromissos globais<sup>158</sup> assinados pelo país, dos quais

---

155 Referindo-se à criação do Conselho Consultivo de Meio Ambiente - CCMA (1986), vinculado à Eletrobrás, da criação do Departamento de Meio Ambiente (1987) na Diretoria de Planejamento da Eletrobrás e da criação do Comitê Coordenador das Atividades de Meio Ambiente do Setor Elétrico - Comase. Este Comitê reunia representações técnicas de empresas setoriais na área de energia, e recebeu como principal atribuição estabelecer e implementar a política de meio ambiente do setor elétrico. O Comitê foi posteriormente sucedido pelo Subcomitê de Meio Ambiente do Sistema Eletrobrás - SCMA, um colegiado composto pelos representantes de meio ambiente do sistema Eletrobrás a atua como um espaço técnico e institucional que possibilita uma atuação ajustada à legislação vigente, expressa pela política nacional de meio ambiente.

156 Lembrando que, conforme descrito acima, A Eletrobrás é nesta época, quem formula as políticas do setor elétrico.

157 A publicação consultada (EPE, 2006) se refere à lei 10.847/2004 como o marco da mudança institucional que vigora até os dias atuais.

158 Ao longo de sucessivas conferências internacionais sobre meio ambiente, os países em desenvolvimento sustentaram invariavelmente as teses de que (1) a questão ambiental não pode ser dissociada do tema desenvolvimento, e (2) que a proteção ambiental requer adicionalmente recursos e transferência de tecnologias

se destaca como vinculados ao planejamento do setor elétrico a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), a Convenção do Clima (Protocolo do Kyoto) e a Agenda 21:

A CDB, assinada pelo Brasil na Rio 92 e ratificada pelo Congresso Nacional em 1994, estabelece, entre outras diretrizes, a compatibilização entre a proteção dos recursos naturais e o desenvolvimento social e econômico, por meio da integração da conservação da biodiversidade em planos, programas e políticas setoriais – dentre elas a energética – e do estabelecimento de procedimentos para a avaliação de impactos e minimização de impactos negativos.

A Convenção do Clima<sup>159</sup>, também assinada durante a Rio-92, estabelece como objetivo a redução de emissões de gases de efeito estufa, incluindo o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo que favorece a transferência de tecnologias limpas e o financiamento de atividades específicas. Ainda que o sistema elétrico brasileiro, baseado em hidrelétricas, ofereça uma situação favorável em termos de emissões, a presença da geração termelétrica se inclui no objetivo do protocolo.

A Agenda 21, resultado de uma associação mundial gerada a partir das premissas da resolução 44/228 da Assembléia Geral da ONU, em 1989, estabelece o desenvolvimento de políticas para estimular a eficiência nos padrões de produção e consumo, para o manejo dos recursos hídricos e para a produção e consumo de energia. Nela verificam-se muitas discussões e recomendações relacionadas à produção e ao uso da energia elétrica, com destaque para (EPE, 2007:40-44):

- A promoção de sistemas sustentáveis de energia e transporte nos assentamentos humanos<sup>160</sup>, por meio da formulação de programas nacionais de ação para promover o desenvolvimento integrado de tecnologias de economia de energia e de utilização de fontes renováveis, em especial fontes de energia solar, hidráulica, eólica e de biomassa;
- Desenvolvimento, eficiência e consumo de energia, por meio:

---

não-poluente para os países de renda mais baixa. Essas teses foram consagradas pela resolução nº 44.228 da Assembléia Geral da ONU, em 1989, e, com realce ainda maior, pela Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), desencadeando várias atividades no sentido da proteção ambiental.

159 O protocolo de Kyoto tem sofrido revisões desde sua elaboração, ajustando as metas programadas aos resultados atingidos. Contudo esses aspectos não serão tratados aqui, uma vez que o objetivo é mostrar a influência do cenário ambiental global sobre o planejamento do setor elétrico, e esse objetivo é mantido independente das revisões do protocolo.

160 Debatido no capítulo 04 da agenda 21 – Mudança dos padrões de consumo.

da cooperação na identificação e desenvolvimento de fontes de energias viáveis e ambientalmente saudáveis para promover maior disponibilidade de suprimento de energia,

do desenvolvimento, em âmbito nacional, de metodologias adequadas à adoção de decisões integradas de política energética, ambiental e econômica, com vistas ao desenvolvimento sustentável, usando para isso avaliações de impacto ambiental;

da análise das diversas fontes atuais de abastecimento de energia para determinar como aumentar, de forma economicamente eficiente, a contribuição conjunta dos sistemas energéticos ambientalmente saudáveis;

da elaboração e atualização dos inventários existentes de recursos naturais, como por exemplo, sobre energia, água, solo, minérios, acesso da fauna e da flora ao alimento;

- Proteção da qualidade e do abastecimento dos recursos hídricos<sup>161</sup>, onde se deve reconhecer o caráter multissetorial do desenvolvimento dos recursos hídricos, no contexto do desenvolvimento socioeconômico, “bem como os interesses múltiplos na utilização desses recursos para o abastecimento de água potável e saneamento, agricultura, (...), geração de energia hidroelétrica, (...) e outras atividades”.

- Proteção e promoção das condições da saúde humana<sup>162</sup>, para as quais se deve “estabelecer procedimentos adequados de avaliação de impacto das condições ambientais e novos equipamentos para a produção de energia”.

Ao mesmo tempo respaldado e pressionado pelo arcabouço jurídico normativo ambiental, tanto em nível nacional como internacional, observa-se que o planejamento da expansão elétrica se reconhece atualmente com o desafio irrevogável de compatibilizar critérios energéticos com socioambientais, na formulação de uma política energética, ou seja, inserir nela as premissas do desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, a política energética assume uma nova conceituação, agregando dimensões que expressem a sustentabilidade do processo (EPE, 2006:79), e traduzida pela visão de Blum (2006: apud EPE, 2006:80):

Políticas energéticas têm como objetivo ajustar o setor energético aos padrões de bem-estar de uma sociedade. Seus efeitos influenciam no desenvolvimento econômico, na equidade social e na pressão exercida sobre o meio ambiente, que são as três dimensões sobre as quais se baseia o paradigma do desenvolvimento sustentável.

Reis (2003), por sua vez, entende na busca pela sustentabilidade do setor energético a necessidade de uma abordagem holística, passando a incluir, além do

---

161 Capítulo 18 da Agenda 21 – segmento: “Proteção da qualidade e do abastecimento dos recursos hídricos: aplicação de critérios integrados no desenvolvimento, manejo e uso dos recursos hídricos da Agenda 21.

162 Capítulo 06 da Agenda.

desenvolvimento e da adoção de inovações, outras políticas para redirecionar as escolhas tecnológicas e os investimentos no setor, e a busca por condições ambientalmente mais saudáveis.

Nesse contexto, observa-se que o setor energético, e o elétrico em particular, estão imersos na discussão ambiental, formulando normas e procedimentos em direção à meta comum de um crescimento equilibrado no tripé da sustentabilidade. Com o retorno do processo de planejamento, supõe-se que exista uma confluência cada vez maior entre os objetivos da política energética com as demais, tal como a política ambiental.

Como assuntos públicos, os temas ambiental e energético são claramente reconhecidos pelo Estado e, portanto, incorporados ao processo de elaboração de regulamentos governamentais específicos, ou seja, políticas públicas setoriais. Os discursos dos executores dessas políticas, entretanto, possuem orientações muitas vezes divergentes, abrindo espaço para, pelo menos, dois quadros de conflito de interesses: classifica-se o primeiro deles como de ordem “**genética**” ou “**conceitual**”, por estar amarrado aos fundamentos dessas políticas; e o segundo, de ordem “**situacional**”, ou seja, decorrente dos movimentos de centralização e descentralização por que passa o Estado em sua trajetória existencial (SILVA, 1981).

Os executores das políticas do setor energético mostram um discurso vigoroso no sentido de enquadrar o insumo energia como um elemento fundamental ao desenvolvimento econômico e progresso da nação<sup>163</sup>, e garanti-lo envolve uma tarefa que deve estar situada acima de qualquer outro setor. No campo hidrelétrico, sendo a União a esfera responsável pela exploração dos potenciais, surge uma política **centralizada**, na qual as mais importantes decisões de planejamento são realizadas no âmbito federal<sup>164</sup>, sob uma lógica técnica especializada e com forte teor economicista.

Os executores das políticas do setor ambiental apresentam, por sua vez, um discurso que evidencia, por um lado, a busca da conciliação entre interesses econômicos

---

163 Quando o assunto é a energia elétrica, fica simples verificar que deixar de investir na matriz energética traz prejuízos ao desenvolvimento econômico, o que nem governo nem a sociedade desejam.

164 Essa idéia é compartilhada por Carvalho (2005:12), ao indicar que as “políticas energéticas no Brasil têm sido formuladas principalmente pelo governo federal, de uma forma isolada para cada segmento – petróleo, gás, eletricidade, carvão, nuclear etc. – e com pouca ou nenhuma relação com as demais políticas públicas. O autor observa que essa situação está se modificando progressivamente, porém a integração das políticas energéticas com as demais só será possível com um maior engajamento dos governos estaduais e municipais, “de forma semelhante ao que ocorre nas áreas ambiental e de recursos hídricos.”

e a capacidade de suporte dos sistemas ambientais, além da democratização das discussões em todos os níveis de governo e sociedade; e, por outro, o reconhecimento de que nem todas as ferramentas institucionais estão em pleno funcionamento, prejudicando a inserção de conceitos ambientais pelas demais políticas de governo. A política ambiental que embasa este discurso se mostra potencialmente **descentralizada** e fundamentada nos pilares da sustentabilidade, porém, com um resultado ainda aquém da expectativa dos regulamentos escritos.

Em termos históricos, o setor energético brasileiro é mais antigo que o setor ambiental, e isso se reflete sobre elementos como uma estrutura jurídico-normativa mais densa, instituições fortalecidas com corpos técnicos especializados e garantia de recursos financeiros para o desenvolvimento dos programas, planos e projetos. O setor ambiental foi instituído mais recentemente na administração pública brasileira e, portanto, caminha no sentido de consolidar sua proposta política, principalmente na sua característica transectorial, ou seja, fazer crescer nos demais setores de desenvolvimento do país a necessidade de conciliação do progresso com a preservação e conservação dos recursos naturais.

Somado a características tão distintas entre essas políticas ainda há, conforme destaca Tolmasquin (2005), um problema de falta de interligação entre as políticas dos vários setores de governo, como um reflexo da crise de governabilidade apontada por Frey (2000) e Ferreira (1996), mal de que padecem os países em desenvolvimento como o nosso.

Fica configurado um quadro de conflito na interface entre as políticas setoriais ambiental e elétrica, levando a uma relação deficitária de ordem técnica e política. No diálogo diário entre os setores, muitas vezes vencem as teorias clássicas neoliberais, mais organizadas, enquanto a matéria ambiental se perde na sua própria incipiência institucional e burocrática, deixando de garantir importantes modificações de ordem ambiental nos projetos elétricos.

O segundo quadro de conflito, situacional, é marcado pelo período descentralizador iniciado nos anos 1990, o qual favoreceu a entrada de capital internacional no setor elétrico, e, com ele, a influência política do setor privado nas decisões federais. Este

processo de abertura ocorreu ao mesmo tempo em que se testemunhou, nos anos seguintes daquela década, um desenvolvimento positivo do setor ambiental dentro do governo criando, em contraposição à tendência de enxugamento estatal, uma centralização da matéria ambiental nas mãos do governo federal (SCARDUA & BURSZTYN, 2003).

Nesse contexto, na medida em que o setor privado utiliza sua influência para inserir projetos de seu interesse na agenda pública – materializada nos planos plurianuais de 2000 em diante –, sua aprovação passa a depender cada vez mais de anuências ambientais governamentais, concedidas por funcionários públicos formados segundo os novos conceitos da política ambiental, criando-se assim um outro quadro de conflito.

Como exemplo de incompatibilidade, verifica-se o caso da compensação ambiental determinada pelo artigo 36 do SNUC (lei 9985/00), o qual atribui responsabilidade ao empreendedor pelo apoio financeiro à UC's, em montante não inferior a 0,5% dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento. As manifestações contrárias do setor industrial à este fragmento da política ambiental têm sido claras, como pode ser observado pelo ajuizamento, em 2006, (após a regulamentação da lei), pela CNI, de Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI questionando o respectivo artigo<sup>165</sup>.

Ainda que os conflitos continuem presentes nas políticas estudadas, os avanços também devem ser notados, pois são igualmente perceptíveis e podem levar a uma dissolução das incompatibilidades à longo prazo. Pelo lado do setor energético, observa-se um movimento de modernização por meio da criação de novos instrumentos regulatórios, econômicos e informacionais oriundos das políticas ambientais na sua própria. Exemplo disso está presente no manual de inventário hidrelétrico, publicado em 2007 pelo MME, que orienta a uma coleta mais minuciosa dos dados ambientais que fundamentam os projetos; e na Avaliação Ambiental Integrada – instrumento oriundo do setor ambiental –, absorvido pelo setor elétrico e aplicado para obter informações preventivas sobre os efeitos cumulativos dos projetos elétricos.

---

165 No dia 09 de abril de 2008, o plenário do Supremo Tribunal Federal julgou procedente a ADI, declarando inconstitucional o parágrafo 1º do art. 36 da Lei 9.985/2000, ou seja, deixou de valer o percentual mínimo de 0,5%. Com esta decisão, ficou clara a necessidade de uma linguagem inteligível e consensual entre órgãos ambientais e empreendedores para a efetivação das áreas de conservação, possibilitando o cumprimento da Lei do SNUC. Revista dos Tribunais – Ano IX – nº 53 – Maio/Junho 2008. disponível em <www.rt.com.br>.

Pelo lado do setor ambiental, observam-se as iniciativas governamentais em renovar os quadros técnicos, criar novas instituições – a exemplo do Instituto Chico Mendes – e implementar a descentralização, dividindo as responsabilidades com os demais segmentos da sociedade. A descentralização idealizada na Política Nacional de Meio Ambiente está em andamento, e, para isso, contribuem também os grandes projetos de desenvolvimento, como será observado no item 4.3.

Por fim, há um terceiro ponto a ser ressaltado, que não se trata necessariamente de um conflito, mas sim da construção das agendas públicas dos setores elétrico e ambiental, analisados sob a ótica do “mecanismo gatilho” apresentados no capítulo 1. Revisando as idéias de Gerston (1997), os assuntos que alcançam a discussão dentro do ambiente público são segmentados em duas classes de problemas (simbólicos e substantivos). O autor passa a idéia de que determinados assuntos são mais urgentes que outros e, ao falar sobre os mecanismos gatilho, ele mostra como assuntos antes privados podem se tornar públicos.

Contudo, Gerston (1997) não comenta a atuação desse mecanismo como um fenômeno que pode tornar prioritário um assunto antes simbólico, ou seja, fazer evoluir um assunto simbólico à classe substantiva. Esse parece ser o caso das políticas ambientais. Ao mesmo tempo em que atribui-se à classe substantiva a necessidade de abastecimento de energia – pelo seu grande alcance e intensidade na sociedade –, sugere-se nesta dissertação que o assunto ambiental não foi reconhecido prontamente como assunto substantivo, apesar de estar atualmente na pauta de discussão pública. Na verdade, a questão ambiental parece ter evoluído de simbólico a substantivo, na medida em que os governos, empresas e sociedade passaram progressivamente a reconhecer os prejuízos econômicos da degradação ambiental.

As externalidades ambientais geradas pelo atual modelo de desenvolvimento passam a ser cada vez mais reconhecidas como assuntos de grande alcance na sociedade mundial. Enquanto no passado havia como deixá-los em segundo plano, hoje tais assuntos fazem necessariamente parte da agenda pública em vários países desenvolvidos e em desenvolvimento.

## 4.2 Projetos e planejamento

Souza (2004) destaca os anos 1930, advento do Estado Novo, como a entrada do Brasil na adoção e concepção de planejamento governamental<sup>166</sup>, iniciada por meio de:

Pequenas comissões e coordenações *ad hoc* que vinham para o país auxiliar governos e burocracias públicas na sistematização de planos, programas e projetos de ação, o que, posteriormente, transformou-se em atividade da Administração Pública Federal, responsável pela condução dos negócios públicos, pelos investimentos, pelo crescimento econômico e pelo desenvolvimento social. (SOUZA, 2004: 06).

Este autor considera o período como um primeiro “divisor de águas” em termos de experiências de planejamento no Brasil, “momento em que se inicia a construção de um Estado capitalista de caráter nacional-desenvolvimentista, planejador e intervencionista”. Este primeiro momento se encerraria a partir do regime militar de 1964, em que as “relações construídas no Estado capitalista aprofundam-se e internacionalizam-se, guiadas por racionalidade técnica e de eficiência econômica, articuladas com ideologia de segurança nacional” (SOUZA, 2004:6)

A partir das décadas de 1930 e 1940, fruto do desejo de implementar no país um processo de industrialização acelerada, o Brasil cria iniciativas importantes que originaram a atividade de planejamento governamental, apresentadas na forma de propostas específicas<sup>167</sup> que contribuiriam para criar e articular cultura e prática de planejamento que viessem atender às principais demandas sociais.

Esse planejamento favoreceu o crescimento do Estado Brasileiro das décadas seguintes – 1950 a 1970 –, onde o país vivenciou uma expansão desenvolvimentista, na forma da proliferação de empresas públicas estatais (telecomunicações, saneamento,

---

166 Para Souza (2004), as raízes do planejamento governamental no Brasil são ainda mais antigas, na verdade, desde o século XIX: “as raízes do planejamento governamental no Brasil datam do século XIX, sobretudo a partir de 1890, conforme Maciel (1989). Nesse período, o governo da chamada República Velha ou República Agrária institucionalizou um plano geral, conhecido como Plano de Viação, que deu os primeiros passos rumo à sistematização da coordenação das contas públicas no país. Posteriormente, já no fim do século XIX, em função dos desequilíbrios das contas públicas, o governo criou o Plano de Recuperação Econômico-Financeira, coordenado pelo então Ministro da Fazenda Joaquim Murinho. Entretanto, somente a partir do advento do Estado Novo, nos anos 30, é que o Brasil ingressa sistematicamente na adoção e concepção de planejamento governamental”. (SOUZA, 2004:06)

167 O autor destaca o Relatório Simonsen (1944-1945); a Missão Cooke (1942- 1943); a Missão Abbink (1948); a Comissão Mista Brasil – EUA (1951- 1953) e o Plano Salte (1948).

etc.), e projetos como as rodovias Transamazônica e Cuiabá Santarém, o Projeto Grande Carajás e as usinas hidrelétricas Balbina e Tucuruí (PEREIRA, 2002; TEIXEIRA, 1998).

A partir de 1980, com o processo de redemocratização, esteve em pauta na agenda pública questões como a descentralização das políticas sociais<sup>168</sup> – e, dentre estas as ambientais<sup>169</sup> –, colocando-se em prática programas nacionais de saneamento, habitação, saúde e educação, num esforço para a municipalização de algumas dessas obrigações<sup>170</sup> (ARRETCHE, 1996).

A década de 1980 retrata o estabelecimento de novas bases constitucionais, com um marco significativo também no campo da participação popular e incorporação do valor da cidadania o que representa uma maior aproximação da sociedade com as ações do Estado (FERREIRA, 1996, ARRETCHE, 1996). Contudo, Arretche (2001) destaca que “o processo constituinte esteve menos voltado à formulação e implementação de políticas públicas e mais para atender demandas locais, regionais e individuais”<sup>171</sup>.

A constituição de 1988 traz uma importante inovação no planejamento governamental ao criar os instrumentos Plano Plurianual (PPA)<sup>172</sup> e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)<sup>173</sup> como instrumentos que passam a representar uma nova forma de planejamento governamental, mais organizado e mais preocupado na avaliação e controle das ações (GARCIA, 2000:6-7). Ainda incapaz, contudo, de absorver as novas modalidades de planejamento público nos países desenvolvidos:

não foram considerados os avanços do conhecimento sobre os processos de governo nem as teorias e práticas de planejamento público moderno que buscam integrar as dimensões e os recursos políticos, econômicos,

---

168 A descentralização, para ser efetiva, deve contar com a solidariedade e a participação social, que passa necessariamente pelo entendimento da questão da subsidiariedade, que constitui um dos três princípios básicos que norteiam o sistema federativo, juntamente com a autonomia e a interdependência.

169 A pressão internacional pela inserção de políticas ambientais ao planejamento governamental (TEIXEIRA, 1996), Pereira (2002:61) teve reflexo no II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979) como o primeiro a fazer menção específica à questão ambiental.

170 Esse movimento não obteve sucesso imediato, quando se observa nas palavras de Souza (2001) que o período de governo Sarney (1985-1990) teria sido “incapaz de atender as expectativas da redemocratização”, caracterizando-o “errático e inconstante” em termos de políticas públicas e “parado ou lento” no processo decisório, ou, em outras palavras, visivelmente deteriorado em termos de planejamento público (GARCIA, 2000).

171 A mesma autora admite que, com a implementação da constituição de 1988, os políticos sub-nacionais adquiriram a capacidade de sustentar ou vetar políticas públicas, inclusive nacionais.

172 “A lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada” ( art. 165, § 1o). O PPA é concebido para abranger o lapso de tempo que vai do segundo ano de um mandato presidencial ao primeiro ano do mandato subsequente (art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

173 A LDO é delineada para fazer a articulação e o ajustamento conjuntural do PPA com o orçamento. Diz o texto constitucional: “A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento” (art. 165, § 2o).

cognitivos, organizativos e outros em uma perspectiva estratégica. (GARCIA, 2000:8)

A primeira versão do modelo constitucional de PPA, no período 91-95, teve pouco êxito, ocasionando na verdade um retrocesso em termos de planejamento<sup>174</sup> (GARCIA, 2000). Neste intervalo, o órgão de planejamento foi extinto<sup>175</sup>, e inúmeros projetos foram iniciados absorvendo quantias significativas dos cofres público sem atingir as finalidades apontadas no documento.

A segunda versão do PPA, que cobriu o período 1996-1999, teve início com uma reforma administrativa, com desdobramento sobre a transformação da secretaria de planejamento em ministério. Contudo, o planejamento ficou “reduzido à condição de (...) cuidar para que a execução orçamentária não comprometesse as metas fiscais necessárias à consolidação do Real”, ou seja, manteve-se o viés econômico, revelando o 2º PPA como um plano econômico de médio prazo (GARCIA, 2000):

O segundo PPA foi confeccionado tendo como referência básica para o seu discurso o programa de campanha do candidato vencedor das eleições de 1994. Todavia, sua elaboração não consegue corporificar, em projetos e atividades orçamentárias, as intenções do novo governo. (GARCIA, 2000:15)

No período 2000-2003, o governo lança um novo programa, nas bases do PPA anterior, o qual seleciona inúmeros projetos ou, “de fato, programas, projetos e atividades orçamentárias” considerados prioritários, e que passam a ser executados segundo um modelo de gerenciamento de natureza empresarial, enfatizado na obtenção de resultados (GARCIA, 2000:17).

A aplicação desse modelo empresarial sobre a sistemática de trabalho de governo encontraria problemas<sup>176</sup>, uma vez que, ainda que funcionasse positivamente com projetos referentes às obras – as quais eram executadas por empresas da iniciativa privada –, o mesmo não ocorria com as atividades contínuas do governo (assistência à

---

174 “O primeiro PPA foi desenhado como um OPI – Orçamento Plurianual de Investimento, oriundo da constituição de 1967 –, sem estar suportado por um projeto de governo preciso para o qual fizesse a mediação com os orçamentos anuais. Sua elaboração deu-se sob enorme improvisação, pois os responsáveis por sua redação trabalhavam sem contato regular com os dirigentes máximos, que, por sua vez, apenas declaravam intenções vagas, anunciavam programas com nomes pomposos e sem substância. Muitas palavras de ordem, sem indicação de como realizá-las na prática.

175 Por exemplo, a Secretaria do Planejamento e Coordenação da Presidência da República – SEPLAN/PR havia sido extinta em 1990, e logo depois recriada em 1992 (GARCIA, 2000; MPOG, 2008).

176 Ainda assim, Garcia (2000) considera que este período pode ser considerado como um passo importante na redução do caráter informal e pouco dinâmico do planejamento público, implicando na introdução mais marcante de pensamento estratégico.

saúde, fiscalização, educação, pesquisas, combate às endemias, vigilância sanitária, etc.):

Nestas, os processos não estão bem-estruturados como nas obras, não se dispõe de indicadores precisos e validados pela experiência, o número de variáveis relevantes é bem maior (muitas destas fora do controle do executor), e os atores sociais envolvidos podem não ter interesses convergentes. (GARCIA, 2000:17)

Enquanto os dois primeiros PPA's decorreram “da quase nenhuma importância atribuída pelo Poder Executivo federal ao processo de planejamento governamental”, o terceiro PPA (2000-2003) teria sofrido importantes inovações, com a reorganização de categorias e atribuições de responsabilidades (GARCIA, 2000). Este PPA trouxe mudanças no sistema de planejamento e orçamento federais e passou a adotar um modelo gerencial voltado para a obtenção de resultados mais concretos, medidos pelos seus efeitos na sociedade (MATOS, 2002).

A partir de 2003, com a entrada do PPA 2004-2007, o Brasil experimenta um fortalecimento da participação e do controle social no processo de planejamento de longo prazo (TONI, 2006), na forma de um processo participativo encadeado em dimensões nacional, setorial e territorial e traduzido na realização de fóruns sociais de discussão para subsidiar a formulação do planejamento governamental. Contudo, “o processo de participação foi gradualmente desarticulando-se, até sua aparente extinção” (TONI, 2006:01).

De característica centralizada, conforme descrito no tópico anterior, o planejamento feito pelo governo na área da energia, demonstra pouca abertura à outros segmentos sociais, o que é compreensível do ponto de vista formulado por Arretche (2001) quando ela argumenta que Estados Federativos tendem a restringir as possibilidades de mudanças do “status” vigente, evitando o exercício da autonomia política. Trata-se, portanto, de evitar a fragmentação na implementação das políticas idealizadas, por meio do controle de determinados fatores estruturais (MARTINS, 2006).

Isto significa dizer que, para garantir o abastecimento energético a tempo de permitir o crescimento econômico do país – um benefício coletivo e uma demanda constante – o processo decisório deve ser ágil, e calcado em argumentos técnicos. Quanto mais

agentes políticos forem envolvidos nessas discussões, mais demorado se torna o processo até a decisão final. Uma vez que as decisões são tomadas pelo governo federal, ficam os outros níveis de poder com uma participação menos ativa, como é o caso da esfera municipal.

Nesse aspecto, concordam entre si os entrevistados, tanto nas prefeituras como na iniciativa privada, na percepção de que é tímido o espaço que o governo federal reserva ao governo municipal, em termos de discussões quanto a localização do empreendimento e reivindicações específicas. Segundo as declarações, os agentes envolvidos nas discussões de planejamento não contemplam a real necessidade, tanto do município afetado, quanto de seus cidadãos. As decisões sobre projetos hidrelétricos são vistas pelos municípios como determinações “de cima para baixo”, onde a esfera local acaba apenas no papel de receber o empreendimento e lidar com suas conseqüências.

Os entrevistados pelo lado do planejamento energético, por sua vez, reconheceram a limitação do alcance do planejamento elétrico ao nível regional, onde são considerados os programas de desenvolvimento de maior alcance, direciona-se para momentos posteriores à avaliação local das conseqüências socioeconômicas. Ocorre que, de acordo com o atual marco regulatório do setor elétrico, após as decisões iniciais do governo sobre a localização e dimensões de projetos hidrelétricos, há transferência de responsabilidade à iniciativa privada<sup>177</sup>, que dá continuidade aos acordos pré-firmados na etapa de planejamento. No ambiente privado, entretanto, não há o mesmo comprometimento que o Estado, ficando as questões socioambientais ofuscadas pela lógica da racionalidade econômica. A conexão pouco eficiente entre as esferas federal e local seriam então uma lacuna deixada pela política energética.

Havendo pouca participação da esfera local no planejamento, fica o município dependendo da própria organização para garantir de que determinados acertos de ordem técnica sejam atendidos pelo projeto de grande porte. Essa constatação ficou confirmada no caso do planejamento de Corumbá IV, de acordo com o conteúdo dos estudos elaborados previamente a escolha da partição de queda que definiu a localização deste empreendimento (estudos de inventário e viabilidade).

---

177 Por meio das concessões, permissões ou autorizações fornecidas pela Aneel.

Ainda que os gestores atuais não soubessem descrever como se deram os primeiros contatos daquele projeto nos municípios<sup>178</sup>, o conteúdo daqueles estudos evidenciou apenas coletas indiretas de dados locais, sem evidenciar resultados de debates com as comunidades atingidas.

Um projeto de grande porte, uma vez decidido e implementado, também se traduz na atração de recursos da administração federal, focada em torno de um território que nem sempre está preparado para mudanças repentinas. Nessa percepção, Pereira (2002) observa que o Estado, ao estabelecer políticas setoriais para a:

Utilização de recursos naturais em prol do desenvolvimento econômico – e agregar a elas valores (tarefas) de desenvolvimento regional – o Estado acaba subordinando determinada área (território) a administração central. (PEREIRA, 2002:37)

As localidades sacrificadas em benefício do progresso seriam “regiões que representam uma extensão espacial do poder central hegemônico” (PEREIRA, 2002:37), e, ao atrair outros investimentos em infra-estrutura e serviços, constituem pólos de desenvolvimento que acarretam mudanças positivas e negativas sobre o planejamento regional. As modificações impostas pelo desenvolvimento acelerado devem ser administradas pela gestão pública municipal, nem sempre preparada para lidar com a responsabilidade.

Para corrigir a lacuna aberta pela política energética, torna-se determinante a atuação da política ambiental, atenuando em algum nível a falta de conciliação entre as políticas federais e as municipais. O instrumento que tem sido mais utilizado nesta função é o licenciamento ambiental, cuja responsabilidade em verificar a viabilidade ambiental (inclusive localmente) é confrontada, às vezes, com a pressão interna dentro do próprio governo, mais preocupado em dar andamento ao(s) projeto(s) do(s) qual(is) depende(m) a garantia de abastecimento do que com suas conseqüências socioambientais.

Esse aspecto pode ser observado na trajetória do projeto Corumbá IV, item 3.1.1, tornando o caso emblemático para evidenciar a contribuição do licenciamento ambiental

---

178 Neste ponto há que se reconhecer uma falha metodológica, fruto do amadurecimento desde aluno quanto à coleta de dados, atingido apenas no final pesquisa de campo. Deveriam ter sido entrevistados os prefeitos e secretários atuantes durante o período 2000-2004, de forma a deixar mais evidente como ocorreu a negociação do projeto na escala local. Quando este importante aspecto foi identificado, houve uma dificuldade de tempo, não havendo mais tempo hábil para buscar tais gestores.

como instrumento de conciliação, ao apoiar e canalizar às reivindicações da esfera local em direção ao setor privado e governo federal. Apesar das pressões empresariais e do próprio governo federal para concessão das licenças obrigatórias<sup>179</sup> o órgão ambiental federal teve êxito em garantir determinadas modificações na política ambiental do empreendedor, induzindo-o à ações que favorecessem uma relação de maior parceria com os municípios<sup>180</sup>.

#### 4.3 Influência dos projetos de desenvolvimento sobre a gestão ambiental no município

É pacífico afirmar, sem contradições, que um projeto de desenvolvimento de nível federal causa alterações significativas sobre a região onde ele se instala, seja por modificações geográficas, econômicas ou sociais. Pelo estudo de caso, verificou-se que a supressão territorial e a modificação do uso do solo – principalmente no entorno do lago artificial – foram apontados pelos entrevistados como os impactos mais destacados, com reflexos sobre os setores de habitação, saúde, transporte, comércio e turismo.

Tendo em vista que a análise de impactos de projetos de grande potencial poluidor já é debatida por vários autores, a tendência seguida nesta dissertação foi a de ultrapassar este tipo de análise e focar-se na resposta política, jurídica e administrativa que os municípios estudados tiveram na área do meio ambiente.

No setor ambiental, os municípios abordaram os problemas existentes com velocidades diferentes, sendo que a prefeitura de Luziânia está destacadamente à frente dos demais municípios, tendo implementado seu sistema municipal de meio ambiente desde o ano de 2000 e compondo um quadro de funcionários – analistas e fiscais – já capaz de atender a algumas demandas de forma independente. Abadiânia, por sua vez, iniciou seus esforços apenas neste ano de 2008, por meio do recém instituído plano diretor municipal e a partir da influência do estado de Goiás. Contudo, a preocupação com o objeto meio ambiente está presente no discurso dos servidores locais, tendo no projeto de Corumbá IV um foco de demandas.

---

179 O processo de licenciamento mostra documentos do governo federal solicitando ao IBAMA que prossiga com o licenciamento, a despeito das variáveis ambientais em aberto. A orientação superior – casa civil – seria de que as questões ambientais fossem atendidas depois que fosse garantido o abastecimento por meio da legalização – emissão da licença – por parte do órgão licenciador federal.

180 Essa nova relação pode ser observada no conteúdo das licenças ambientais, em anexo, que solicitaram o atendimento desde questões mais gerais, como a elaboração de planos diretores nos municípios atingidos, até questões mais específicas como o impacto sobre uma comunidade no quesito transporte

Ao cruzar as datas da concepção do projeto de Corumbá IV com as datas do início da edição de leis ambientais no município de Luziânia, percebe-se uma correlação entre a presença do empreendimento e o posicionamento público local. Essa correlação pode ser observada na forma do gráfico a seguir, mostrando a comparação das linhas do tempo do projeto de Corumbá IV com os marcos jurídicos editados pelos municípios de Luziânia e Abadiânia.

Não se pretende, nesta dissertação, afirmar de forma taxativa que a chegada do projeto hidrelétrico foi determinante para a inauguração do sistema ambiental municipal em Luziânia<sup>181</sup>, porém, é notável uma confluência nos acontecimentos a partir do ano de 2000, evidenciando ter o projeto, ao menos, um efeito catalisador sobre a regulação pública municipal em matéria ambiental.

Luziânia é um município que já enfrenta problemas ambientais advindos da urbanização acelerada desde a década de 1960, com a construção de Brasília. Segundo as entrevistas, a presença do parque industrial no município contribuiu para acentuar as preocupações ambientais municipais, e a presença de Corumbá IV teria contribuído para exigir do município uma melhor capacidade de resposta à demanda ambiental cada vez mais urgente.

Nesse sentido, poderia se supor que o projeto de Corumbá IV teria agido sobre o município como um mecanismo gatilho, ao evidenciar problemas ambientais potenciais e causar incremento no alcance da preocupação ambiental em direção a todas as camadas da população. Dessa forma, o poder público municipal, não podendo se esquivar da responsabilidade tem instituído os mecanismos na política nacional do meio ambiente adequados à situação local<sup>182</sup>.

---

181 Pois, conforme o conteúdo das entrevistas no município, dentre as demandas que originaram a secretaria de meio ambiente estavam também a presença de um parque industrial local, anterior à Corumbá IV, e que deveria ser respectivamente licenciado ambientalmente.

182 Tendo os municípios do entorno características sociais, culturais e econômicas distintas, cada qual reage de forma diferente às mudanças impostas. Avaliando essas mudanças sob o enfoque do meio ambiente, novas questões podem surgir provocando nos municípios do entorno a necessidade de reação, que pode se dar, entre outras, no fortalecimento dos sistemas de gestão ambiental.

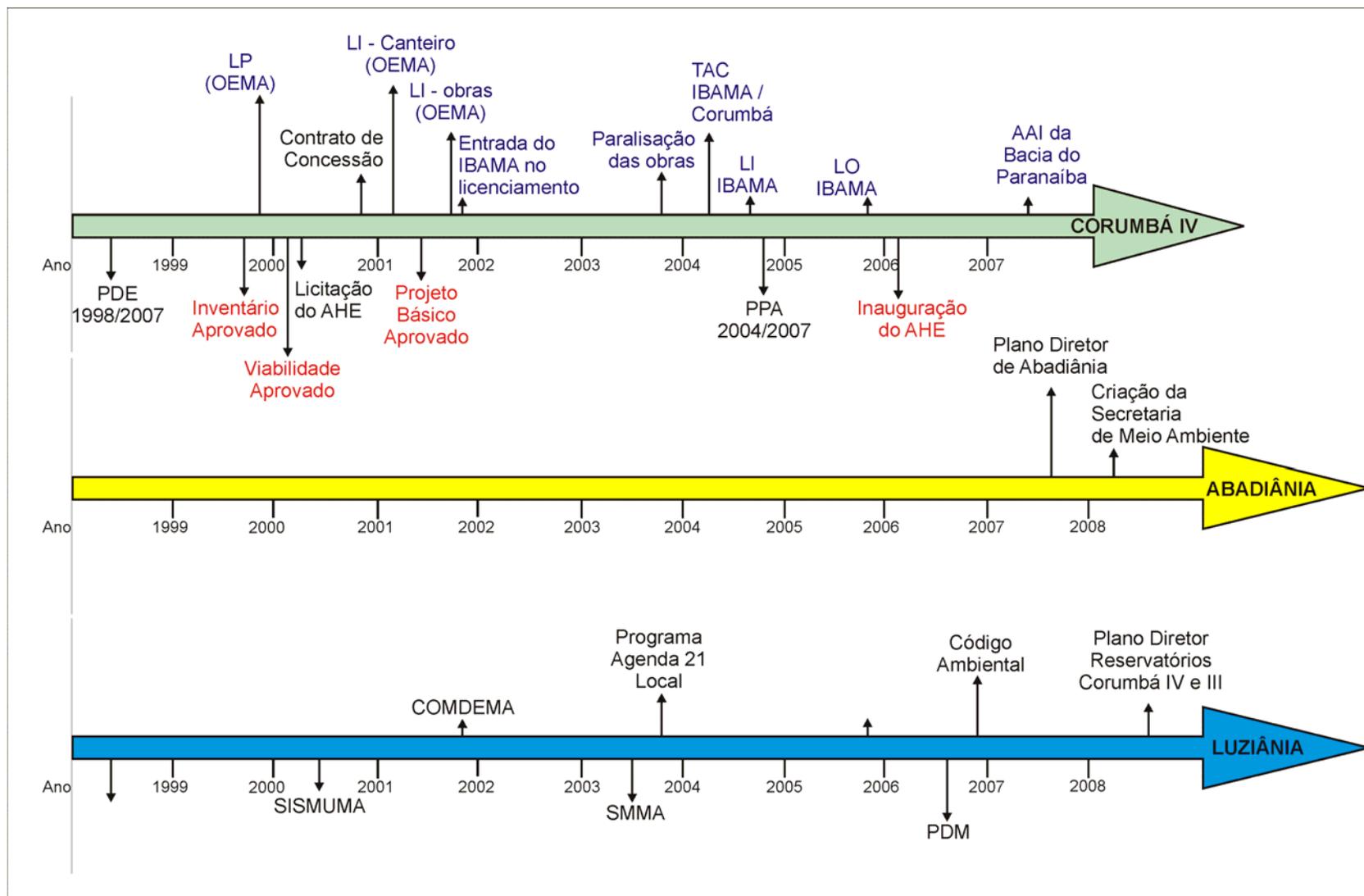


Figura 3 - Comparação entre as linhas do tempo do projeto Corumbá IV e dos marcos jurídico administrativos editados pelos municípios.

Infere-se, portanto, que o projeto hidrelétrico de Corumbá IV trouxe um amadurecimento ao município de Luziânia no campo da defesa do meio ambiente. Segundo as informações das entrevistas, à época da implantação de Corumbá IV o conselho municipal de meio ambiente ainda não estava plenamente ativo, prejudicando a participação municipal no desenho ambiental final do projeto de Corumbá IV. Essa experiência beneficiou a ação da secretaria de meio ambiente no projeto hidrelétrico de Corumbá III, atualmente em processo de implantação:

*Ent. 08: “Hoje nós percebemos que o fato de terem acontecido tantas dificuldades e falta de controle em Corumbá IV influenciou na tentativa de melhorar nossa resposta para Corumbá III.”*

O processo de amadurecimento tem como indicadores as edições de leis como a do programa agenda 21 local, visando disseminar, internamente, conceitos e práticas do desenvolvimento sustentável, e do plano diretor para reservatórios Corumbá IV e III, de forma a regular a ocupação das margens dos lagos artificiais<sup>183</sup>. Atualmente o município de Luziânia busca emancipação em relação ao licenciamento de empreendimentos de maior porte visando justamente participar mais ativamente da discussão dos impactos de Corumbá III, o que torna possível inferir que o projeto de Corumbá IV se tornou um motivador para o **fortalecimento da descentralização da política ambiental**, em direção à autonomia do município para com o tratamento da questão ambiental.

O município de Abadiânia, contudo, apresenta um quadro no setor ambiental bastante diferente, e distante da liderança mostrada em Luziânia. Apenas no final de 2007 e início deste ano a prefeitura voltou sua atenção para a instrumentação da questão ambiental dentro do setor público. A pesquisa nesta dissertação não buscou informações sobre os motivos por detrás da ausência de uma secretaria de meio ambiente até o momento, o que torna as considerações abaixo possuídas por um caráter especulativo.

Durante as entrevistas, percebeu-se no município de Abadiânia um ambiente de instabilidade política, a qual passa por um momento mais brando com a reeleição do atual prefeito. A gestão municipal em 2000, a época das primeiras discussões de Corumbá IV,

---

183 Assediadas pelos vários segmentos da sociedade de todo o país em busca da especulação imobiliária.

foi acusada de improbidade administrativa, em ações movidas pelo Ministério Público de Goiás, por ilegalidades da gestão de verbas públicas, em mais de um caso<sup>184</sup>.

Independentemente dos motivos pessoais que levaram aos atos ilícitos e fundamentaram processos judiciais, fica evidenciada uma ineficácia e ineficiência na história recente da administração municipal, levando a inferir-se uma falta de maturidade dos gestores municipais. Talvez esta falta de maturidade tenha levado a um desinteresse para com a instrumentação do setor ambiental, ainda que, segundo as entrevistas, o projeto de Corumbá IV esteja no discurso dos atuais gestores como fator influenciador da necessidade de assumir a responsabilidade sobre a questão ambiental pelo poder público municipal.

O desinteresse do município de Abadiânia para com o setor ambiental segue a mesma tendência verificada na grande maioria dos municípios brasileiros, onde mais de 90% informam a ocorrência freqüente e impactante de alguma alteração ambiental – sendo mais citados os problemas com queimadas, desmatamento e assoreamento de corpos hídricos, semelhante ao relatado em Abadiânia –; menos da metade (47,6%) possuem conselho municipal de meio ambiente; apenas 1/3 dispõe de recursos específicos para viabilizar ações da esfera ambiental e menos de 1 em cada 5 prefeituras possui estrutura adequada para lidar com os problemas da área (IBGE, 2008).

A baixa disseminação das práticas ambientais em Abadiânia pode também estar associada a práticas coronelistas e clientelistas analisadas por Scardua & Burszty (2003), onde as questões políticas locais verificam na questão ambiental mais um entrave ao progresso do que um resguardo às gerações futuras. Nesse aspecto, os autores indicam que apenas uma participação ativa e organizada da população e de órgãos de controle social, como o Ministério Público, poderão vencer tais práticas.

De qualquer forma, a instituição do Plano Diretor e a criação da secretaria de meio ambiente, respectivamente em 2007 e 2008, sinalizam a entrada oficial do município de Abadiânia nas discussões ambientais, e a tendência futura parece ser de maior interesse

---

184 Na primeira, a União, por meio do Programa Morar Melhor do Ministério das Cidades, repassou 200 mil reais para o município para a construção de 24 casas populares, porém a prefeitura executou um procedimento licitatório suspeito, publicando inicialmente uma obra de 11 casas, e ampliando o objeto da empreitada após a definição da construtora. Já em 2003, Abadiânia obteve 206 mil reais da FUNASA para a construção de aterro sanitário, mas ainda hoje a obra não foi concluída. A administração atual também responde processo do Ministério Público.

e aproximação com os atores técnicos e políticos que lidam com o tema, assim como de realização de parcerias com os demais municípios atingidos pelo barramento de Corumbá IV.

Sobre os demais municípios, ainda que não tenha havido entrevistas específicas, percebeu-se de forma indireta que a presença de Corumbá IV promoveu um vínculo entre os municípios atingidos, na forma de tentativas de articular um consórcio para gerenciar os desafios ambientais comuns (desmatamento, ocupação das margens, loteamentos irregulares etc). As iniciativas fortalecem o intercâmbio de idéias dados e informações entre os municípios e fortalecem o planejamento e formulação de leis comuns, portanto mais sólidas.

Exemplo disso é a formulação dos planos diretores municipais, que aparecem não apenas absorvendo os conceitos atuais sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável, mas também definindo novos padrões para a intervenção do poder público – seja ele municipal, estadual ou federal – quanto ao atendimento de premissas como adequar a infra-estrutura municipal à densidade populacional, gerar recursos para o abastecimento da demanda de infra-estrutura e de serviços públicos provocada pelo adensamento decorrente de ocupação nas áreas ainda não urbanizadas; promover o adequado aproveitamento do espaço urbano, respeitados os padrões urbanísticos e o direito da propriedade. Em suma, os municípios se tornam mais preparados para enfrentar futuras intervenções.

As iniciativas, ações, projetos, planos e programas setoriais e/ou multissetoriais, sejam dos governos municipal, estadual ou federal deverão se adequar às diretrizes deste Plano Diretor” (Abadiânia, art. 15 parágrafo único).

Ao final, não foi registrada uma posição majoritariamente contrária ao projeto por parte dos servidores das prefeituras, ainda que houvesse manifestações mais exaltadas sobre os prejuízos locais. A hidrelétrica é uma fonte de recursos financeiros e, portanto, bem vinda em termos econômicos. Mais que isso, no estudo de caso observou-se um fomento do empreendedor em direção aos municípios, no que tange à melhoria da organização social e administrativa dos habitantes locais e à busca por alternativas produtivas e comerciais, entre outras iniciativas lideradas pela equipe socioeconômica do Consórcio.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A dissertação tratou da influência de um projeto hidrelétrico sobre a gestão municipal por meio da análise de um projeto do setor elétrico, já que existem, entre os projetos deste e dos demais setores de desenvolvimento do país, aspectos comuns como o impacto no desenvolvimento regional e local, a concentração de investimentos, e o respaldo técnico em um planejamento governamental, este calcado na visão estratégica de Estado.

É inegável a importância da produção de energia como mola propulsora do desenvolvimento nacional, traduzida como um tema substantivo na construção da agenda pública. Compreende-se inclusive que a grande responsabilidade dos gestores públicos em garantir o suprimento contínuo de energia nos cenários de crescimento do país signifique planejar a ampliação do parque gerador por meio de decisões centralizadas, historicamente pouco abertas à sociedade.

Este processo decisório fechado acaba exercendo um efeito limitador sobre a autonomia constitucional do município, já que este acaba administrando impactos, positivos e negativos, sobre os quais ele não necessariamente possui poder de veto. Refere-se aqui especificamente às etapas anteriores ao licenciamento ambiental, ou seja, ao planejamento elétrico – estudos de longo e médio prazo, planos decenais e inventário –, e ao estudo de viabilidade, onde o alcance do município nas decisões tomadas é mais reduzido.

Mas não se pode afirmar que inexistente conexão entre as estratégias nacionais para garantir o desenvolvimento do país e as perspectivas de proteção ambiental em nível local, uma vez que existem políticas setoriais – elétrica e ambiental – que tentam dialogar entre si e coordenar esforços para desenvolver o país em bases mais sustentáveis. O que foi identificado é uma falta de eficiência nessa conexão, resultado de uma incipiente definição de competências entre os entes federados, como reflexo da falta de regulamentação do artigo 23 da constituição federal.

Contribui também para a conexão pouco eficiente entre os níveis federal e municipal o próprio modelo de concessão e permissão praticado pelo governo no setor elétrico, o qual transfere responsabilidade jurídico-administrativa dos projetos aprovados à iniciativa privada, sem que haja garantia de que o pacto realizado entre Estado e município, em etapa anterior, seja cumprido. Na presença de contestações muito graves, o debate ascende ao nível jurídico, em discussões judiciais que levam à morosidade da implantação desses projetos, com prejuízos para todos os envolvidos.

Na medida em que os anos passam, o modelo centralizado de planejamento do setor elétrico se modifica para uma forma mais participativa, por influência, entre outros fatores, da importância crescente dada à variável ambiental. Com o aumento da certeza científica do impacto ambiental desses projetos sobre a sociedade e o território – acompanhada da implementação de uma política ambiental sólida em termos de princípios e instrumentos –, intensifica-se a influência do tema meio ambiente sobre o setor elétrico, no sentido de induzir, no planejamento de projetos elétricos, princípios cada vez mais compatíveis com o desenvolvimento sustentável.

Como contribuição da política ambiental, ressalta-se o licenciamento das atividades poluidoras como um importante instrumento que aproxima as esferas federal, a municipal, e iniciativa privada, atuando sobre pontos sensíveis, por vezes esquecidos, das etapas anteriores do planejamento elétrico, quando a localidade foi precariamente considerada. Nesse contexto, confirmou-se o Estudo de Impacto Ambiental do empreendimento estudado como incapaz de apontar alterações ambientais em nível local, propondo apenas programas amplos e direcionados ao reservatório.

Apesar dos avanços ambientais na política energética, entende-se que o processo de abertura está próximo do limite técnico do setor, na medida em que a inserção de novos atores políticos pode causar a fragmentação da própria política (MARTINS, 2006) e, conseqüentemente, comprometer a garantia de suprimento de energia de que o país necessita. Certo é que tal suprimento pode ser garantido sem a necessidade de implantar novas usinas, pela execução de programas como o de repotencialização e de eficiência energética, porém, tais programas também são originados a partir de políticas públicas, que podem ser enfraquecidas com o aumento de instâncias decisórias.

A partir de um determinado limiar, a participação pública no setor elétrico ainda parece deixar de ser um quesito importante, passando a funcionar a lógica do bem-comum (AZAMBUJA, 2001:116), onde “o bem particular tem de ser sacrificado ao bem mais importante de todos os outros”. Isso significa dizer que o potencial energético dos rios continuará a ser explorado, trazendo prejuízos a alguns em detrimento do benefício de muitos, mesmo que haja amplos espaços à participação da sociedade.

Cabe considerar a contribuição dos programas de eficiência energética e das discussões acadêmicas sobre a repotencialização como elementos que podem contribuir na redução da necessidade de novos projetos de geração, atenuando o impacto socioambiental de sua instalação e adiando o exercício da soberania do Estado sobre a vida do cidadão.

De qualquer forma, as modificações presentes já são significativas para incentivar os municípios atingidos a assumir sua responsabilidade ambiental. A política ambiental manifestada pelo empreendedor está em consonância crescente com o discurso ambiental praticado pelo Estado, de forma que se verifica uma parceria na relação entre empreendedor e município, em termos do estabelecimento de acordos regionais e da unificação de procedimentos administrativos.

Exemplos dessas parcerias, conforme verificado no estudo de caso, estão no apoio do empreendedor às atividades produtivas dos municípios diretamente atingidos pelo reservatório, atividades de educação ambiental e proteção das áreas de preservação permanente do lago, e na liderança assumida para articular um consórcio intermunicipal para a regulação do uso das margens do lago da usina hidrelétrica.

É nesse sentido que se identifica o projeto hidrelétrico como um agente facilitador da descentralização da política ambiental. Sua presença no nível local e parcerias com os municípios se revelam, com base no estudo de caso, um catalisador da preocupação ambiental dos municípios, os quais, seja por motivos ambientais ou econômicos, tiveram em comum a estruturação de sistemas municipais de meio ambiente após a instalação do empreendimento.

Os municípios tomaram conhecimento do empreendimento antes de sua definição como projeto estratégico para o governo, levando em consideração que o projeto foi inserido oficialmente apenas no PPA 2004-20007, portanto, alguns anos após o licenciamento ambiental ter sido iniciado. Antes da chegada do empreendimento, os municípios não tinham respostas expressivas às demandas ambientais, ainda que Luziânia se destaque claramente como um município de vanguarda política entre os demais impactados por Corumbá IV.

Em comparação com o quadro ideal formulado no capítulo 2, Luziânia é o município que mais se aproxima de um sistema de gestão capaz de enfrentar os desafios, inclusive na iniciativa de licenciar as atividades poluidoras locais. Contudo, a secretaria municipal ainda precisa buscar mais profissionais para o quadro permanente, permitir a capacitação dos funcionários mais antigos, e captar fundos especificamente voltados a equipar a secretaria – material de escritório, de informática, veículos, etc. Abadiânia, por sua vez, ainda está iniciando sua caminhada pública no setor ambiental, e pode aproveitar a experiência de Luziânia para evitar possíveis equívocos no seu planejamento ambiental.

Ainda que um projeto de influência regional possa representar uma motivação no sentido de desenvolver, na esfera local, políticas públicas no setor ambiental, não deve ser esta a condição única para que o processo se inicie. Os municípios têm à disposição mecanismos para se organizar na tarefa de gerir o meio ambiente, desde programas governamentais às organizações da sociedade civil dispostas, inclusive, a ampliar as redes de discussão e amadurecer progressivamente os municípios nessa responsabilidade.

Aliás, a presença do empreendimento não deve estar calcada em uma troca de favores entre empresários e prefeituras solícitas, caracterizando um relacionamento clientelista, mas sim em uma relação responsável para o compartilhamento de responsabilidades em todas as demais áreas influenciadas pelo empreendimento.

Em nível de recomendação, entende-se necessário diversificar o estudo da influência dos projetos de grande porte sobre os municípios, em abordagens que busquem caracterizar o processo de planejamento de outros setores do desenvolvimento – como transporte ou mineração, por exemplo – além de uma investigação em um

intervalo de tempo mais prolongado, visando captar as modificações iniciais e sua evolução com o passar dos anos.

Ao final, entende-se que os municípios brasileiros necessitam abraçar a responsabilidade ambiental como uma tarefa urgente, estruturando sistemas administrativos e arcabouços jurídicos para ofertar o serviço ambiental – desde a regulação à informação – tanto horizontalmente, implementando uma política ambiental municipal eficaz, efetiva e que garanta amplos espaços de participação das decisões pública; quanto verticalmente, onde o município seja capaz de estabelecer amadurecidos entendimentos com os projetos nacionais visando tanto prevenir danos ambientais como realizar parcerias oportunas.

Aliado nesse processo figura o papel da avaliação ambiental estratégica, ferramenta de apoio à tomada de decisão que permite obter uma visão dos efeitos cumulativos e sinérgicos na implantação das políticas públicas setoriais ou territoriais. Já absorvida pelo setor elétrico na forma da avaliação ambiental integrada para aproveitamentos hidrelétricos, essa ferramenta pode ser utilizada também pelos municípios como uma complementação, em nível local, aos diagnósticos e estudos realizados em nível federal, alimentando – dentro do ciclo teórico de políticas públicas – a consolidação de políticas, planos, programas e projetos que considerem o nível local mais adequadamente.

Por um lado ganham os municípios ao atualizar e internalizar o cenário local do desenvolvimento econômico federal, e ao alimentar um banco de dados que demonstre com mais precisão o resultado da implementação de vários projetos de grande porte sobre as políticas públicas formuladas por um território ou conjunto de territórios municipais – usando essas informações para ganhar espaço na formulação de políticas setoriais junto às demais esferas de poder –; e, por outro, ganha o governo federal por encontrar nessa iniciativa, em última análise, uma avaliação das diretrizes das políticas públicas federais de desenvolvimento, com reflexo direto sobre a revisão de opções que envolvam futuras ocupações territoriais locais por empreendimentos de grande porte.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v. 39, n. 2, p. 401-420, mar./abr. 2005b.

ABRUCIO, F.L. & FRANZECE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. Disponível em < [http://web.observatorio.dasmetropoles.net/download/cm\\_artigos/cm80\\_36.pdf](http://web.observatorio.dasmetropoles.net/download/cm_artigos/cm80_36.pdf)> Acessado em novembro de 2008.

Agência Nacional de Águas. **Atlas de energia elétrica do Brasil**. 2ª Ed – Brasília: ANEEL, 2005. 243p.: Il. Disponível em < <http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/Atlas/download.htm> >. Acessado em dezembro de 2008.

ANDRADE, F.A.V. **Resolução Conama n.º. 237, de 19 de dezembro de 1997**: Um ato normativo inválido pela eiva da inconstitucionalidade e da ilegalidade. Texto formato html. Disponível em <<http://meioambiente.sites.uol.com.br/page10.html> > . Acessado em 11 out 2008.

ARRETCHE, M. (1996) **Mitos da Descentralização**: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 31 (11): 44-66, 1996. Disponível em <[www.anpocs.org.br](http://www.anpocs.org.br)>. Acessado em agosto de 2008.

\_\_\_\_\_ (1999). Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, 1999 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091999000200009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000200009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 01 Sep 2008

\_\_\_\_\_ (2001) "Federalismo e Democracia no Brasil: A Visão da Ciência Política Norte-Americana", São Paulo em Perspectiva 15 (4): 23-31.

AUDY, J. L. N. et al. Modelo de planejamento estratégico de sistemas de informação: a visão do processo decisório e o papel da aprendizagem organizacional. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 24., 2000, Florianópolis. Anais. Florianópolis: ANPAD, 2000. Disponível em: < <http://www.anpad.org.br/enanpad/1999/dwn/enanpad1999-ae-18.pdf>>. Acesso em: 01 Sep 2008.

AZAMBUJA, D. **Introdução à ciência política**. 13ed. São Paulo: Globo, 2001

AZEVEDO, Andréa; Pasquis, R. & Bursztyn, M. A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais. **Revista do Serviço Público**. Brasília 58 (1): 37-55 Jan/Mar 2007

AZEVEDO, Sérgio de. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JR., Orlando Alves. (org.). **Políticas Públicas e gestão local**. Rio de Janeiro: FASE, 2003. Disponível em <<http://www.rebrip.org.br>>. Acesso em: 10 ago 2008.

BAJAY, S.V., BADANHAN, L.F. Energia no Brasil: os Próximos dez anos. In: SUSTENTABILIDADE NA GERAÇÃO E USO DE ENERGIA NO BRASIL: OS PRÓXIMOS VINTE ANOS. UNICAMP. São Paulo, 2002.

BAQUERO, MARCELLO. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-8392001000400011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-8392001000400011&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 01 Setembro 2008.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Oct. 2005, vol.26, no.92, p.725-751. ISSN 0101-7330.

BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. (orgs.). Dicionário de Política. Brasília: Editora UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

BLUM, H. Uma nova abordagem Multicritério para Avaliação da Contribuição de uma Política Energética para o Desenvolvimento Sustentável. ANAIS DO XI CONGRESSO BRASILEIRO DE ENERGIA, 2006.

BRASIL, **Constituição da república federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 Sep 2008.

BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. 2.ed. Brasília: IICA, 1999.

BURSZTYN, M. Estado e meio ambiente no Brasil: desafios institucionais. In: Bursztyn, M. (Org.). **Para pensar o desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Brasiliense. 1994. 83-101p.

BURSZTYN, M.A.A & BURSZTYN, Marcel. Gestão Ambiental no Brasil: arcabouço institucional e instrumentos. In: Nascimento, E.P. de & Vianna, J.N.S. **Economia, Meio Ambiente e comunicação**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. 85-112p.

CANTER, LARRY W. 1998. **Manual de Evaluación de Impacto Ambiental**. Madrid: McGraw-Hill Inc. 71-121p.

CARVALHO, P.F. **Instrumentos legais de gestão urbana: referências ao Estatuto da Cidade e ao zoneamento**. In: BRAGA, R. & CARVALHO, P.F. (organizadores) O Estatuto da Cidade: política urbana e cidadania. Rio Claro: LPM-IGCE-UNESP, 2000. pp. 41-59

CARVALHO, C.B. de. **Avaliação crítica do planejamento energético de longo prazo no Brasil, com ênfase no tratamento das incertezas e descentralização do processo**. 2005. 290p. Tese. Campinas, Faculdade de Engenharia mecânica, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo.

CAVALCANTI, C., 2004. Economia e Ecologia: Problemas da Governança Ambiental no Brasil. **Revista Iberoamericana de Economía Ecológica**, v. 1, pp. 50-59.

CENTRO TECNOLÓGICO DE ENGENHARIA LTDA. **Estudo de Impacto Ambiental – Aproveitamento múltiplo Corumbá IV**. Brasília, 1999. 510p.

CLARK, Giovani. Política Econômica e Estado. **Estudos Avançados** vol. 22 nº 62 São Paulo Jan./Apr. 2008. pág. 207-217

CLARK, R. & PARTIDÁRIO, M.R. **Perspectiv on strategic enviromental assessment**. Levis Publishers, 2000, 287p.

CRESPO, Samira. “O movimento ambientalista brasileiro pós Rio 92 – Tendências e perspectivas”. In FELDMAN, Fabio (ed.). Rio + 10 **Brasil**: uma década de transformações. Rio de Janeiro: ISER – Instituto de Estudos da Religião; Ministério de Meio Ambiente; Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas. 2002

CTE. Estudo de Impacto Ambiental. **Aproveitamento Múltiplo Corumbá IV**. São Paulo. Outubro de 1999. 462p.

CUNHA, J.B. **Planos diretores municipais da região do entorno do distrito federal**. Goiânia, novembro de 2006. Disponível em: < [http://www.ibdu.org.br/imagens/PLANOS\\_DIRETORESMUNICIPAISDAREGlaODO.pdf](http://www.ibdu.org.br/imagens/PLANOS_DIRETORESMUNICIPAISDAREGlaODO.pdf)> Acesso em 8 de dezembro de 2008.

DÉROULÉDE, L.P. **Atuação do Ministério Público Federal no Licenciamento Ambiental em Goiás/GO: UHE Corumbá IV – um estudo de caso**. Brasília: Universidade de Brasília – Centro de Desenvolvimento Sustentável, 2005. 64p.

DIAMOND, J.M. **Colapso**; tradução de Alexandre Raposo. Rio de Janeiro: Record, 2005. 681p. ISBN 85-01-06594-3

DRUMMOND, J. A. (1999) “A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1988: comentários de um cientista ambiental favorável ao conservacionismo”, *Ambiente & Sociedade*, Vol. 2, Nos 3- 4, pp. 127-149

\_\_\_\_\_. A primazia dos cientistas naturais na construção da agenda ambiental contemporânea. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol 21 nº 62. Outubro de 2006.

DUPAS, Gilberto. O mito do progresso. São paulo: Editora Unesp, 2006. 309p.

ELETROBRÁS (1990). Segundo Plano Diretor de Meio Ambiente (1990-1992). Rio de Janeiro, Eletrobrás.

EGLER, P.C.G. Perspectiva de uso no Brasil do Processo de Avaliação Ambiental Estratégica. In: **Parcerias Estratégicas**, nº 11. Centro de Estudos Estratégicos do Ministério da Ciência e Tecnologia. Jun. 2002

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (2006). A Questão Socioambiental no Planejamento da Expansão da Oferta de Energia Elétrica. Rio de Janeiro.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (2007). **AAI dos Aproveitamentos Hidrelétricos da Bacia Hidrográfica do Rio Parnaíba**. Relatório Final. EPE-1-70-001 RE RO. 2007. 236p. Disponível em <<http://www.epe.gov.br>> Acesso em novembro de 2008.

FELIPE, J. O. **Licenciamento Ambiental Municipal**. Texto html. Disponível em <<http://www.portaldodireito.com.br/index2.php?option=content&task=view&id=176&pop=1&page=0>>. Acessado em 10 de out de 2008.

FERREIRA, C.M.M. (1996) Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**. Ano 47 Volume 120 Número 3 Set-Dez 1996. 145p. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 10 ago 2008.

FREITAS, L. MORIN, E., NICOLESCU, B. Carta de Transdisciplinaridade. 1994

FREITAS, Vladimir Passos de. A Constituição federal e a efetividade das normas ambientais. 2. ed. rev. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2002

FREY, Klaus. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, 21: 211-259.

\_\_\_\_\_ (2004). Governança Urbana e Participação Pública. In: ENCONTRO ANUAL ANDAP, 28., 2004, Curitiba: ANPAD, 2004. Disponível em: <<http://www.fag.edu.br>>. Acesso em: 05 Sep 2008

FROTA, W.M; BAJAY, S.V. **Política energética, planejamento e regulação para os sistemas isolados**. Disponível em: < <http://www.feagri.unicamp.br/energia/agre2004/Fscommand/PDF/Agrener/Trabalho%20100.pdf>> Acesso em: 03 out 2008.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **Gestão ambiental municipal**: módulo básico, responsabilidade técnica de Paulo. Serpa: São Paulo, 2007. 246 p

GARCIA, Ronaldo Coutinho. A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000 - 2003, Brasília: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA**, Maio, 2000 (Texto para Discussão n.º 726).

GERSTON, Larry N. **Public Policy Making**: Process and Principles. New York: M.E. Sharpe, 1997

GOIÁS. Governo Estadual. **Projeto de Gerenciamento Rodoviário do Estado de Goiás**: Relatório setorial de meio ambiente. Revisão 2007. Disponível em: <<http://www3.agenciaambiental.go.gov.br/site/mundial2/pdf/SEARRevisao-jun2007.pdf>>. Acesso em 08 de dezembro de 2008.

GOMES, José Raimundo Pereira. **O Processo Decisório na Administração Pública Brasileira e a Teoria das Organizações**. 1999. 206p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Departamento de Administração, Universidade de Brasília. Brasília.

GOMIDE, A. de A. **Agenda governamental e o processo de políticas públicas**: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. Texto para discussão nº 1334, IPEA, 25p., 2008. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 10 ago 2008.

GRANOVETTER, M. Threshold Models os collective behavior. **American Journal of Sociology**, volume 83, Issue 6 (May, 1978), 1420-1443

GREENLAND, Carol, Group Power. New York: Praeger, 1977. in GERSTON, Larry N. **Public Policy Making: Process and Principles**. New York: M.E. Sharpe, 1997

GREMAUD, A. P. **Descentralização na América Latina: benefícios, armadilhas e requisitos**. Brasília: mimeo, 1999. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/Brasilia%2011.16.99/texto-amaury.pdf>>. Acesso em: 08 ago 2008.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: o “fim dos territórios” multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HOGAN, D. J.; CUNHA, J.M.P.; CARMO, R.L.; OLIVEIRA, A.A.B. **Urbanização e vulnerabilidades socioambientais diferenciadas: o caso de Campinas**. ANAIS DO XII ENCONTRO NACIONAL DA ABEP, Caxambu, 2000.

IBAMA (2001). **Processo de Licenciamento nº 02001.007059/01-62**. Interessado: Corumbá Concessões S/A. Data: 09-10-2001. Documento Procedência: MEMO 417/01-DQLA-08/10. Assunto: Licenciamento para UHE Corumbá IV.

IBGE (2008). **Cidades**. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/cidades>. Acessado em dezembro de 2008.

\_\_\_\_\_. **Perfil dos Municípios Brasileiros Munic 2008**. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/cidades>. Acessado em dezembro de 2008.

JANNUZZI, P.M, PASQUALI, F.A. **Estimação de Demandas Sociais Futuras para Fins de Formulação de Políticas Públicas Municipais: Notas para Discussão**. Anais do XI ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS DA ABEP. Caxambu, 1998, v.1, p.2865-2888.

JORGE, WILSON EDSON. Política e planejamento territorial. In: PHILIPPI Jr., A. ROMÉRO, M.A., BRUNA, G.C. **Curso de Gestão ambiental**. Barueri:Malone. 2004. 737-758p.

LEE, N. Training requirements for environmental impact assessment. In: WATHERN, PETER. 1995. **Environmental impact assesement: Theory and practice**. New York: Routledge. 143-1158p.

LEUZINGER, M.D. **Meio Ambiente, prosperidade e repartição constitucional de competências**. São Paulo: IBAP/ADCOAS, 2002

LOWI, Theodore J., The End of Liberalism, 2n ed. Ney York: W.W. Norton, 1979 in: GERSTON, Larry N. **Public Policy Making: Process and Principles**. New York: M.E. Sharpe, 1997

MACCORMICK, John. **Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2000.

MARCELINO, G.F. (2002) Planejamento estratégico no setor público: uma experiência no Palácio do Planalto. In: **Revista do Serviço Público** Ano 53, n.4 Brasília: 2002.

MARTINS, H. F. Políticas de Gestão pública no governo Lula: um campo ainda fragmentado. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Numero 5, março/abril/maio de 2006. Salvador. 21p. Disponível em: < [http:// admufms.files.wordpress.com/2007/09/gestao-publ-no-gov-lula.pdf](http://admufms.files.wordpress.com/2007/09/gestao-publ-no-gov-lula.pdf)>. Acesso em: 21 Sep 2008.

MATOS, P. O. **Análise dos Planos de Desenvolvimento Elaborados no Brasil após o II PND**. 2002. 203p. Dissertação de Mestrado. USP, São Paulo.

MESQUITA, C. S. Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003 – 2006. **Revista do Serviço Público**. Brasília 57 (4): 465-487 Out/Dez 2006

MILARÉ, E. **Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. 2001. 2ª Ed. 358-381p.

MMA (2007). **Plano Plurianual 2008-2011**. Versão Final 5.1 - Julho/2007. Disponível em [http://www.mma.gov.br/estruturas/cgti/\\_arquivos/oem\\_mma\\_ppa\\_2088\\_2011\\_v5\\_1\\_17072007.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/cgti/_arquivos/oem_mma_ppa_2088_2011_v5_1_17072007.pdf) >. Acessado em 03 setembro de 2008.

MMA; ANA (2007) GEO Brasil: recursos hídricos: resumo executivo. /Ministério do Meio Ambiente; Agência Nacional de Águas; Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Brasília: MMA; ANA, 2007. 60p.: il. Disponível em <<http://www.ana.gov.br>> . Acessado em janeiro de 2009.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. 2007 Manual de Inventário Hidroelétrico de Bacias Hidrográficas/Ministério de Minas e Energia, CEPEL. – Rio de Janeiro : E-papers, 2007. 684p. : il.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA & EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (2006). **Balanco Energético Nacional (BEN 2007)**, ano base 2006. Disponível em <[http://www.mme.gov.br/site/menu/select\\_main\\_menu\\_item.do?channelId=1432&pageld=14131](http://www.mme.gov.br/site/menu/select_main_menu_item.do?channelId=1432&pageld=14131)>. Acessado em: 15 nov 2008. MME, 2007.

\_\_\_\_\_, **Projeção da Matriz Energética Nacional 2023**. Nota técnica. Acessado em < <http://www.mme.gov.br/download.do;jsessionid=7076057B6F4DC93E2AB57C23C3729847?attachmentId=7951&download>>. Acessado em 15 nov 2008. MME, 2008

MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (2002). **Plano Plurianual 2000 – 2003 Relatório Anual de Avaliação**, Exercício 2002. Disponível em <[http://www.camara.gov.br/Internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa%202000-2003/ppa\\_rel\\_aval/001\\_Avaliacao%20do%20Cmeppa.PDF](http://www.camara.gov.br/Internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa%202000-2003/ppa_rel_aval/001_Avaliacao%20do%20Cmeppa.PDF)> Acesso em: 01 Setembro 2008.

MONOSOWSKI, E. O sertão vai virar mar...avaliação e gestão ambiental na barragem de Tucuruí, Amazônia. In: AB'SABER, A.N.; PLATEBERG-MULLER, C. (orgs) **Previsão de Impactos Ambientais: O estudo de impacto ambiental no Leste, Oeste e Sul**.

Experiências no Brasil, na Rússia e na Alemanha. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

MORON, Marie Anne Macadar. **Concepção, desenvolvimento e validação de instrumentos de coleta de dados para estudar a percepção do processo decisório e as diferenças culturais.** 1998, 239p, Dissertação. Universidade federal do rio grande do sul escola de administração programa de pós-graduação em administração. Porto Alegre

MORONI, José Antonio. O direito à participação no governo Lula. In: **Relatório Final da 32ª Conferência de Bem - Estar Social:** inclusão social, enfrentamento da pobreza e desigualdades sociais. Brasília, 2006.

OLIVEIRA, José Antonio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. in RAP – Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 40(2):273-88, Mar./Abr. 2006.

OLIVIERI, Cecília. Agências regulatórias e federalismo: a gestão descentralizada da regulação no setor de energia. RAP – Revista de Administração Pública. In: Rio de Janeiro 40(4):567-88, Jul/Ago 2006

PARTIDÁRIO, M.R. and R. Clark (Eds), 2000, Perspectives on Strategic Environmental Assessment, Boca Raton, FL: CRC-Lewis.

PASSOS, C.M. Distribuição de competências constitucionais. **Revista Jus Vigilantibus**, 22 de maio de 2007. Disponível em: < <http://jusvi.com/artigos/25438>>. Acesso em: 01 Sep 2008.

PATURY, Luis Romero (1992). Lei Complementar sobre Finanças Públicas e sobre Sistema Financeiro. In: **Caderno de Economia** nº 7. Rio, IPEA, abr./1992.

PÊGO, B; NETO, C.A. da S. C. **O PAC e o Setor Elétrico: Desafios para o Abastecimento do mercado Brasileiro (2007-2010).** XIII SEMINÁRIO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO SETOR ELÉTRICO. São Paulo, 2007.

PEREIRA, Francisco de Assis Povoas. **Celeiro ou Santuário:** o 'saudável' dilema do progresso. 2002, 215p, Tese. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

PHILIPPI JR., Arlindo et al. (orgs). **Municípios e Meio Ambiente:** perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil. ANAMA, S. Paulo, 1999. 13-18; 47-55p.

PIACENTI, C.A. et al. Apontamentos sobre a economia dos municípios atingidos pelas hidrelétricas de Salto Caxias e Itaipu binacional. **Revista paranaense de desenvolvimento**, Curitiba, n. 104, p. 103- 123, jan./jun. 2003

REIS, Lineu Bélico. Geração de energia elétrica – tecnologia, inserção ambiental, planejamento. operação e análise de viabilidade. 3. ed. São Paulo: Manole, 2003.

REZENDE, Leonardo Pereira. A autorização ambiental municipal. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 6, n. 54, fev. 2002. Disponível em: < <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2658>>. Acesso em: 11 out 2008.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**; 41(2):255-271, mar.-abr. 2007

RIBEIRO, G.L. **Cuanto Más Grande Mejor?** Proyetos de Gran Escala: Uma Forma de Producción Vinculada a la Expansi3n de Sistemas Econ3micos”, Desarrollo Econ3mico – Revista de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 27:105, abr-jun. 1987.

ROCHA, Paulo Eduardo Nunes de Moura. **Congresso Nacional e Orçamento P3blico:** O Processo Decis3rio da Fase Legislativa do Ciclo Orçament3rio Ampliado. Tese. 1997. Instituto de Ci3ncia Pol3tica e Relaç3es Internacionais. Departamento de Ci3ncia Pol3tica, Universidade de Bras3lia, Bras3lia.

SADLER B. The evaluation of assesement: pos-EIA research and process development. In: WATHERN, PETER. 1995. In: **Environmental impact assesement:** Theory and practice. New York: Routledge. Cap. 3. 129-142p.

SANTOS, R.S.; RIBEIRO, E.M. Poder Municipal: participaç3o, descentralizaç3o e pol3ticas p3blicas inovadoras. **Revista de Administraç3o P3blica**. Rio de Janeiro 39(3):703-29, maio/junho de 2005.

SARTORI, G. (1987) **A teoria da democracia revisitada**. S3o Paulo: Editora 3tica, 1994. 351p. Inclui 3ndice. ISBN 85-08-05124-7

SCARDUA, F.P.; BURSZTYN, M.A.A. Descentralizaç3o da Pol3tica Ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, Bras3lia, v. 18, n. 05, p. 291-314, jan/dez 2003.

SHEPHERD, Geoffrey & VAL3NCIA, Sofia (1996) "Modernizando a Administraç3o P3blica na Am3rica Latina: Problemas Comuns sem Soluç3es F3ceis". Revista do Serviç3o P3blico, 47(3) setembro 1996.

SERRA, Jos3 (1989) “A crise fiscal e as diretrizes orçament3rias”. **Revista de Economia Pol3tica**, 9:p.137-155.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus Andr3 Barreto. **O processo de implementaç3o de pol3ticas p3blicas no Brasil:** caracter3sticas e determinantes da avaliaç3o de programas e projetos. Campinas: NEPP: Unicamp, 2000. (Caderno, 48).Dispon3vel em: <[http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa\\_aula\\_22.pdf](http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa_aula_22.pdf)>. Acesso em: 01 Sep 2008.

SILVA, G. do C. e. Conjuntura pol3tica nacional: o poder executivo e geopol3tica do Brasil. Rio de Janeiro: Jos3 Olympio, 1981.

SOARES, G. F. da S. 2003. **A proteç3o internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole. Cap. 1 e 2. 13-79p.

SOUZA, C. (1999). Redemocratizaç3o, federalismo e gasto social no Brasil: tend3ncias recentes. XXIV ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇ3O NACIONAL DE P3S-GRADUAÇ3O EM CI3NCIAS SOCIAIS (ANPOCS). Petr3polis. Dispon3vel em:

<[http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf\\_bancos/e0001226.pdf](http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0001226.pdf)>. Acesso em: 25 jul 2008.

SOUZA, A.R.(2004) As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público** / Fundação Escola Nacional de Administração Pública – v.1, n.1 (nov. 1937) – Ano 55, número 4 (Out-Dez/2004). Brasília: ENAP, 1937.

SOUZA, Celina. (2003) "**Estado do campo**" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. Rev. bras. Ci. Soc., Feb. 2003, vol.18, no.51, p.15-20. ISSN 0102-6909. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15983.pdf>>. Acesso em: 25 jul 2008.

\_\_\_\_\_ (2001) Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, 2001 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000400010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 01 Sep 2008.

TEIXEIRA, M.G. et alii. (1998) Análise dos Relatórios de Impactos Ambientais de Grandes Hidrelétricas no Brasil. In: AB'SABER, A.N.; PLATEBERG-MULLER, C. **Previsão de Impactos Ambientais: O estudo de impacto ambiental no Leste, Oeste e Sul. Experiências no Brasil, na Rússia e na Alemanha.** 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

TEIXEIRA, M.G.; SOUZA, R.C.; MAGRINI, A.; ROSA, L.P. Análise dos Relatórios de Impactos Ambientais de Grandes Hidrelétricas no Brasil. In: Ab'Saber, A. N.; Muller-Plateberg (orgs). In: **Previsão de Impactos Ambientais: O estudo de Impacto Ambiental no Leste, Oeste e Sul. Experiências no Brasil, na Rússia e na Alemanha.** 2ª ed. – São Paulo: Edusp. 1998. p.163-186.

THEMAG Engenharia e Gerenciamento. **Bacia do Alto Corumbá – Estudos de Partição de Queda.** [Brasília], 1999. 149p.

THÉRIVEL, R. & PARTIDÁRIO. M.R. **The practice of strategic environmental assessment.** London: Earthscom, 1999, 205 p.

TOLMASQUIM, M. T. (Coordenador) (2005) - Geração de Energia Elétrica no Brasil. Rio de Janeiro – Interciência – CENERGIA. 198 páginas.

TOMLINSON, P. and BISSET, R. **Monitoring and auditing of impacts.** In: WATHERN, PETER. 1995. Environmental impact assesement: Theory and practice. New York: Routledge.117-128p.

TONI, J. de. A participação social no planejamento governamental: a experiência do governo Lula, Brasil. XI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Ciudad de Guatemala, 7-10 de novembro de 2006.

TONI, F., KAIMOWITZ, D. (2003) Municípios e gestão florestal na Amazônia: introdução e marco teórico. Natal: AS Editores, p. 32-33.

UNIDADES de conservação em Goiás. Disponível em: < [http://www.mp.go.gov.br/porta/web/hp/9/docs/unidades\\_de\\_conservacao\\_em\\_goiias.pdf](http://www.mp.go.gov.br/porta/web/hp/9/docs/unidades_de_conservacao_em_goiias.pdf)>. Acesso em 8 de dezembro de 2008.

VALLE, Cyro Eyer do e LAGE, Henrique. Meio ambiente : Acidentes, lições, soluções. São Paulo: Senac, 2003.

VELLOSO, João Paulo dos Reis (1998). "Fantasia política". **Revista de Economia Política**, vol. 18, nº 2 (70), abr-jun. Disponível em: < <http://www.rep.org.br/pdf/70-9.pdf>> Acesso em: 05 Sep 2008.

VIOLA, E. (1999), "A globalização da política ambiental no Brasil, 1990-1998", in D. Aguiar e J. Pinho (eds.). **O agronegócio do Mercosul e a sua inserção na economia mundial**, Anais do 37º Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Brasília, Sober.

VIOLA, Eduardo J. (1987), "O Movimento Ecológico no Brasil (1974-1986): do Ambientalismo à Ecopolítica". **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 3, vol. 1, fev. São Paulo, Cortez/ANPOCS. Disponível em <[www.anpocs.org.br](http://www.anpocs.org.br)>. Acessado em novembro de 2008.

**APÊNDICES**  
**MODELO DE QUESTIONÁRIO SEMI ESTRUTURADO –**  
**EMPREENDEDOR**

**A) SOBRE O ENTREVISTADO**

A.1 Qual sua profissão e ocupação em relação a Corumbá IV?

A.2 Qual seu histórico dentro de Corumbá?

Qual ano entrou,  
Executando quais atividades,  
Mudou de área com o tempo?,

A.3 Além de Corumbá IV, quais outros projetos hidrelétricos você participou, e em que etapa (estudos, construção e/ou operação)?

**B) SOBRE O PROJETO CORUMBÁ IV E PLANEJAMENTO ENERGÉTICO**

B.1 Qual a origem do projeto de Corumbá IV, em termos de planejamento setorial - energia? comentar sobre as decisões políticas federais que geraram a demanda que, por sua vez, originou o próprio consórcio.

B.2 Em linhas gerais, para que serve a aproveitamento hidrelétrico de Corumbá IV? Para onde vai a energia?

B.3 Vc diria que o projeto foi ou é ainda um “pólo de desenvolvimento”? (atrai investimentos, provoca melhorias na infraestrutura local, nos serviços etc.) 15.50

*B.3 Seria o projeto de Corumbá IV um resultado direto da aplicação da política energética brasileira, formulada no âmbito federal? **Na sua visão – como implementador de um projeto oriundo dessa política federal –, vc diria que essa política energética federal – com enfoque sobre a geração hidroenergética – abre espaço à participação da esfera local? De que forma?**24.20- 27.57*

**C) SOBRE OS MUNICÍPIOS**

*C.1 O contrato de concessão foi assinado entre ANEEL e Corumbá IV por volta de dezembro de 2000? **Nessa época (ou na época inicial do empreendimento), em sua visão, como era a articulação ambiental dos***

**municípios?** (se tinham setor de meio ambiente na prefeitura, servidores ambientais municipais, conselhos de meio ambiente etc.)

C.2 Em sua visão, vc diria que **os municípios tomaram conhecimento do projeto** de Corumbá **durante o licenciamento ambiental ou antes**, por exemplo, no estudo de inventário hidrelétrico?

C.3 Dos municípios banhados pelo reservatório de Corumbá IV, algum sofre influência de outro projeto de grande porte? (outra UHE, PCH, duto, LT etc)

C.4 Na sua visão, qual dos municípios manifestou preocupação ambiental mais intensa, desde o início? De que forma?

C.5 **Depois da instalação de Corumbá IV (hoje em dia), pode se dizer que essa preocupação está estendida aos demais municípios?** Quais seriam os **indicadores** para perceber isso (formação de agenda ambiental, leis ambientais novas, criação de áreas protegidas)?

C.6 Além do setor público municipal, destacam-se outros tipos de instituições municipais (ONG's, Institutos de Pesquisa) que se envolveram (ou que estejam se envolvendo) com o assunto de Corumbá IV? Qual a relação delas com o Consórcio?

C.7 Atualmente, qual ou quais municípios (seus representantes) procuram o consórcio com mais freqüência? Ainda há procura para solução de problemas ambientais?

C.8 Em sua experiência, quais municípios vc indicaria para um estudo mais aprofundado? por quê?

#### D) PROGRAMAS AMBIENTAIS

D.1 Dos programas ambientais que foram desenvolvidos em Corumbá IV na época do licenciamento ambiental, quais vc diria que foram (ou são) mais voltados para os municípios

D.2 Houve **apoio ao desenvolvimento de algum setor** em algum município? (turismo, comércio, extrativismo, educação etc.)

Caso positivo: Esse apoio poderia se caracterizar como **apoio ao desenvolvimento de políticas públicas municipais?**

D.3 Houve ou há parceria entre Corumbá IV e prefeituras no desenvolvimento de algum projeto ambiental?

D.4 Posteriormente à construção de Corumbá IV, algum município encaminhou alguma demanda relevante em alguma área específica (social, educação, habitação), solicitando apoio (financeiro ou político) do Consórcio?

D.5 Como é distribuído o *Royaltie* de Corumbá entre os municípios? O consórcio acompanha a aplicação do gasto desse recurso feito pelas prefeituras?

## E) FINAIS – POLÍTICAS PÚBLICAS

E.1 As políticas públicas (marco regulatório) do setor energético são eficientes? O planejamento governamental atende as expectativas de crescimento do país?

E.2 Esse planejamento governamental para a energia é realizado apenas em âmbito federal? Há participação do município durante a formulação das políticas setoriais?

*E.3 Vc considera que o projeto de Corumbá IV agiu ou age como **propulsor do desenvolvimento de políticas públicas nos municípios**? Novas leis e procedimentos foram formados, contratações de profissionais*

(MATERIAIS DE APOIO<sup>185</sup>)

Mapas ou imagens atuais do entorno do barramento, com os municípios banhados?

Algum outro material sobre os municípios? Algum estudo socioeconômico, ou ambiental que tenha sido feito depois?

Poderia ter acesso ao estudo de inventário hidrelétrico?

Quais outros entrevistados recomendaria, no consórcio Corumbá IV e nos municípios

Planos Diretores dos municípios

---

<sup>185</sup> Ao final das entrevistas, com o gravador desligado, houve a tentativa de buscar cópias de documentos que ajudasse na dissertação.

MODELO DE QUESTIONÁRIO SEMI ESTRUTURADO –  
SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

**A) SOBRE O ENTREVISTADO**

- Qual sua profissão e ocupação dentro do serviço público?
  - Desde quando integra o serviço público, direta ou indiretamente?
  - Qual sua experiência com a questão energética e a questão ambiental?
- 

A.1- Na sua experiência dentro do serviço público, como vc explicaria a origem de grandes projetos de desenvolvimento, a exemplo de uma hidrelétrica?

A.2 – Seria possível afirmar que os grandes projetos de desenvolvimento, como uma hidrelétrica, seriam “pólos de desenvolvimento”? (atrai investimentos, provoca melhorias na infraestrutura local, nos serviços etc.)

A.3 - Na sua visão, a política energética formulada em nível federal abre espaço à participação da esfera local?

A.4 - Tomando como exemplo um projeto hidrelétrico, vc diria que a esfera municipal toma conhecimento desses projetos hidrelétricos antes (por exemplo, no estudo de inventário hidrelétrico) ou durante o licenciamento ambiental?

A.5 - Os municípios brasileiros estão preparados para receber projetos de desenvolvimento?

A.6 - Colocando-se no ponto de vista de um gestor ambiental municipal (independente da autonomia financeira do município), que sabe que parte do território será diretamente impactado por um projeto hidrelétrico de grande porte: Sobre quais setores vc, baseado em sua experiência, já consegue antever impactos (saúde, habitação, educação, etc)?

A.7- Você acha que a implementação de um sistema de gestão ambiental poderia contribuir positivamente para melhorar a resposta político administrativa do município?

A.8- Em seu entendimento, constitui um dever do projeto de desenvolvimento ajudar o(s) município(s) atingido(s) a se estruturarem antes e depois do impacto direto?

A.9- No âmbito do licenciamento ambiental de uma hidrelétrica, e do conteúdo dos EIA's, poderia-se afirmar que há compromisso do empreendimento para com as populações locais?

A.10- Em sua opinião o Licenciamento ambiental facilita a aproximação entre esse grande projeto e a população local?

MODELO DE QUESTIONÁRIO SEMI ESTRUTURADO –  
SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAL

**A) SOBRE O ENTREVISTADO**

A.1) Nome, sua profissão e ocupação.

A.2) Histórico dentro da prefeitura. (Em qual ano entrou, executando quais atividades, etc.)

A.3) Experiência com meio ambiente, seja dentro ou fora do serviço público.

**B) SOBRE O SETOR DE MEIO AMBIENTE NO GOVERNO MUNICIPAL**

B.1) Quando foi criada a secretaria de meio ambiente no município? Existiu um motivo específico para sua criação? (problemas de saneamento, desmatamento, incentivo do governo estadual... etc.)

B.2) A secretaria está vinculada a quais outros órgãos? (Conselhos de Meio Ambiente, Fundo de Meio Ambiente, Secretaria de Meio Ambiente)

B.3) Quantos funcionários públicos estão envolvidos diretamente com a questão ambiental? (concursados e contratados)

B.4) Como se dá a participação da população municipal nessa estrutura (incluindo ONG's)? (demandam quais serviços, estão presentes nas discussões e fóruns etc)

B.5) Quais os principais regulamentos jurídicos (leis, decretos, portarias) referentes à questão ambiental no município (código ambiental, zoneamento, plano diretor...)

**C) CONEXÃO COM OUTROS MUNICÍPIOS**

C.5) Existem parcerias ambientais deste município para com os municípios vizinhos? Quais são elas e a quanto tempo vem sendo realizadas?

C.6) Há a previsão de outras parcerias?

**D) SOBRE O PROJETO CORUMBÁ IV E PLANEJAMENTO ENERGÉTICO**

D.7) Durante o planejamento da hidrelétrica de Corumbá IV (bem antes da construção), em que momento o município foi consultado? Esta consulta foi feita por representantes do Governo ou por empresários?

D.8) Poderia se dizer que houve espaço para o município discutir com o governo estadual/federal a localização do empreendimento?

D.9) A presença do projeto de Corumbá IV trouxe alguma modificação ou ampliação do setor ambiental no município?

D.10) Existem alguma demanda ambiental causada pelo impacto negativo da hidrelétrica, que ainda carece de atendimento?

(MATERIAIS DE APOIO)

Materiais impressos ou digitais: histórico do município (como foi criado), plano diretor, leis ambientais e de ordenamento territorial

Há alguma listagem de ONG's parceiras do município que tenham participado ou tenham conhecimento sobre corumbá IV?

## **PERFIL DOS ENTREVISTADOS**

O perfil de cada um dos entrevistados será colocado nas linhas abaixo, contudo, não há correlação direta entre esta listagem e as declarações transcritas dentro desta dissertação, tendo em vista preservar o anonimato dos profissionais envolvidos e de suas declarações:

1. Marcelo Siqueira Mendes – Formado em Economia (UFF), com MBA em Finanças (IBMEC/RJ) e em Gestão de Negócios para o Setor Elétrico (IBMEC/RJ), atua como Diretor Administrativo Financeiro do Consórcio Corumbá Concessões, também responsável pela contabilidade e recursos humanos. Possui mais de 15 anos de experiência no setor elétrico, trabalhando em empresas como Furnas e Light.
2. Daniel de Almeida Papa – Engenheiro Florestal, integrante do núcleo socioambiental do consórcio Corumbá concessões e responsável pelo desenvolvimento dos programas ambientais acordados durante o licenciamento do empreendimento junto ao IBAMA.
3. Vera – experiência voltada para assentamentos rurais, integrante do núcleo socioambiental do consórcio Corumbá Concessões há oito meses, desenvolvendo programas como o alternativa produtiva, o qual busca fornecer subsídio técnico junto à comunidade do entorno do lago para a estabilização econômica na região.
4. Maria Ceicilene Aragão Rego – Geóloga, com mestrado em geotecnia. Com mais de 15 anos de experiência próxima ao setor elétrico, passou por órgãos federais como o IBAMA e Ministério do Meio Ambiente. Atua atualmente como servidora do Ministério de Minas e Energia, como coordenadora do Núcleo Estratégico de Gestão Socioambiental.
5. Thiago Guilherme Ferreira Prado - possui graduação em Engenharia Elétrica pela Universidade de Brasília (2003) e mestrado em Energia pela Universidade

de São Paulo (2005). Tem experiência na área de Engenharia Elétrica, com ênfase em Planejamento da Expansão de Energia Elétrica. Trabalha no serviço público desde 2003, em empresas como a Eletronorte e IBAMA. Trabalha atualmente com gerente de projetos na expansão da geração hidrelétrica, no Ministério de Minas e Energia.

6. Moara Menta Giasson – graduada em biologia, passou no concurso do IBAMA em 2002 onde atua desde então. Sua ocupação atual é como Coordenadora de Energia Hidrelétrica e Transposições - COHID
7. Adriano Rafael Arrepi de Queiroz – Formado em engenharia sanitária e ambiental, analista ambiental no IBAMA desde 2005, com experiência em assentamentos rurais e indígenas e passagens pela FUNASA e INCRA.
8. Gilberto Borges da Silveira - engenheiro Agrônomo, analista ambiental do Ibama desde 2006. Experiência de mais de 20 anos com arranjos produtivos e assentamentos na iniciativa privada.
9. Antônio Celso Junqueira Borges – formado em engenharia florestal, é servidor do IBAMA desde 2002 e atualmente é Coordenador de Energia Elétrica, Nuclear e Dutos – COEND/DILIC/IBAMA, no licenciamento de grandes projetos de energia como Angra 3, UHE Barra Grande e UHE Estreito. Possui experiência anterior em perícia ambiental e produção rural, ministrando palestras para ruralistas.
10. José Augusto – graduado em biologia, ocupa atualmente a cadeira de secretário de meio ambiente e turismo no município de Abadiânia. Já atua no serviço público municipal desde 1985, ocupando no período diferentes cargos (secretário de educação, de administração, assessor de comunicação).
11. Wilma do Lago – gerente de recursos hídricos da secretaria de meio ambiente e dos recursos hídricos de Luziânia desde 2006. Atua com gestão ambiental desde 1996, coordenando ações locais dentro de projetos como PGAI e Agenda 21

local, inclusive com a articulação ambiental intermunicipal. Experiência com a implantação de instrumentos de políticas públicas ambientais em Rondônia.

12. Miriam Nuti - Antropóloga, doutora em Planejamento Urbano e Regional. Integra o serviço público desde 1989, na estatal Eletrobrás, desde 1989, e mais recentemente atua na empresa pública, EPE, de 2005 até o presente. Trabalhou em consultorias na área ambiental de 1986 a 1989, nas áreas sócio-culturais, de planejamento ambiental e de projetos de infra-estrutura.

## ANEXOS



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE  
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA

### LICENÇA DE INSTALAÇÃO Nº 281/2004

O PRESIDENTE DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 24 do Anexo I ao Decreto 4.756, de 20 de junho de 2003, que aprovou a Estrutura Regimental do IBAMA, publicado no D.O.U. de 23 de junho de 2003, e artigo 8º do Regimento Interno aprovado pela Portaria GM/MMA nº 230, de 14 de maio de 2002, publicada no D.O.U. de 21 de junho de 2003, **RESOLVE:**

expedir a presente Licença de Instalação à:

**EMPRESA:** CORUMBÁ CONCESSÕES S. A.  
**CNPJ:** 04.066.598/0001-72  
**ENDEREÇO:** SIA, Trecho 2, Lote 1211  
**CEP:** 71200-010      **CIDADE:** Brasília      **UF:** DF  
**TELEFONE:** (0\*\*61) 233-0520      **FAX:** (0\*\*61) 233-0531  
**REGISTRO NO IBAMA:** Processo nº 02001.007059/2001-33

Referente ao empreendimento AHE Corumbá IV, localizada no rio Corumbá, no Estado de Goiás. O empreendimento terá potência instalada de 127 MW, funcionará com regime de deplecionamento entre as cotas 837,0m a 842,0m, área inundada de 173 km<sup>2</sup>, atingindo os municípios de Luziânia, Alexânia, Abadiânia e Santo Antônio do Descoberto.

Esta Licença de Instalação é válida pelo período de 02 (dois) anos, a partir desta data, estando, sua validade, condicionada ao cumprimento das condicionantes constantes neste documento, que deverão ser atendidas dentro dos respectivos prazos estabelecidos, e dos demais anexos constantes do processo que, embora não transcritos, são partes integrantes deste documento.

Esta Licença de Instalação é concedida sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis e deverá estar disponível no local da atividade licenciada, para efeito de fiscalização.

Brasília – DF, 14 SET 2004

**MARCUS LUIZ BARROSO BARROS**  
Presidente do IBAMA

## CONDICIONANTES DA LICENÇA DE INSTALAÇÃO Nº 281/2004

### 1. Condições Gerais

- 1.1. A concessão desta Licença de Instalação deverá ser publicada conforme a Resolução nº 006/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, sendo que cópias das publicações deverão ser encaminhadas ao IBAMA.
- 1.2. O IBAMA, mediante decisão motivada, poderá modificar as condicionantes, as medidas de controle e adequação, bem como, suspender ou cancelar esta autorização, caso ocorra:
  - violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais;
  - omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da autorização;
  - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.
- 1.3. Qualquer alteração das especificações do projeto deverá ser precedida de anuência do IBAMA.
- 1.4. A renovação desta licença deverá ser requerida no prazo mínimo de 30 (trinta) dias, antes do término da sua validade.
- 1.5. Esta licença não autoriza a supressão da vegetação existente nas cotas superiores à cota de enchimento 810 m.
- 1.6. A Corumbá Concessões S.A. é a única responsável perante o IBAMA, no atendimento às condicionantes postuladas nesta licença.

### 2. Condições Específicas

- 2.1. Apresentar relatórios trimestrais de andamento dos Programas Ambientais.
- 2.2. Incluir no Programa de Comunicação Social a abordagem de incentivo à criação do Comitê da Bacia Hidrográfica do rio Corumbá, visando à elaboração dos planos de recursos hídricos, o enquadramento dos corpos d'água, a outorga dos direitos de usos, a cobrança pelo uso da água e a criação de um sistema de informação dos recursos hídricos, conforme disposto na Lei 9.433/97.
- 2.3. Implementar o Programa de Relocação da Infra-estrutura implantada na Área do Reservatório com a compensação ou relocação de todos os elementos a serem afetados com a sua formação, tais como: linhas de transmissão, rodovias, polidutos, sistema(s) de abastecimento de água da SANEAGO para Luziânia e entorno, e quaisquer outros não citados ou previstos no EIA.
- 2.4. Apresentar o Programa de Resgate e Valorização dos Patrimônios Cultural e Imaterial das comunidades impactadas, indicando medidas de acautelamento e preservação de bens e manifestações culturais dessa população, bem como medidas de incentivo a sua reprodução nas áreas de reassentamento. A implementação deste Programa pressupõe apresentação de registro audiovisual e demais formas de documentação pertinentes e deverá seguir as orientações do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.

## CONDICIONANTES DA LICENÇA DE INSTALAÇÃO Nº 281/2004

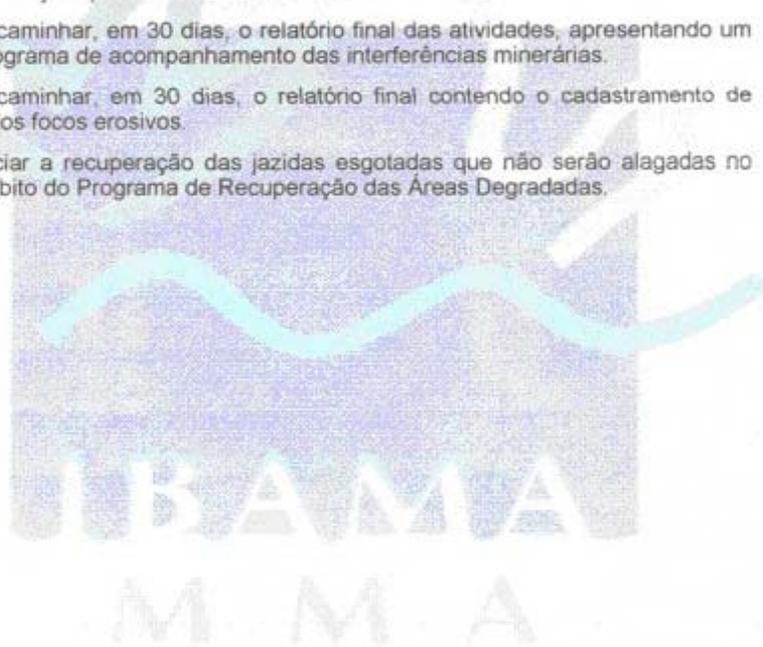
- 2.5 Apresentar Programa de Vigilância Epidemiológica e Controle de Doenças, que deverá abranger toda a população, com ênfase para os grupos mais susceptíveis, com o envolvimento dos serviços públicos e privados de saúde, estabelecendo estreita relação com os serviços de vigilância sanitária e ambiental.
- 2.6 Consolidar, no estudo descritivo quali-quantitativo realizado, os resultados obtidos, envolvendo aspectos socioeconômico e cultural da parcela idosa da população atingida pelo empreendimento.
- 2.7 Consolidar o estudo descritivo-analítico realizado, apresentando os resultados obtidos quanto às comunidades rurais localmente conhecidas como Pontezinha, Mandiocal, Santa Rosa, Santa Marta, Pirapitinga, Mato Grande e outras que, da mesma forma, estão sujeitas à fragmentação compulsória em decorrência da implantação/operação do AHE Corumbá IV. O estudo deverá apresentar a situação atual das famílias já impactadas (remanejadas ou não) para todas as localidades.
- 2.8 Apresentar o Programa de Reassentamento, que deverá conter, minimamente: a) projeto executivo de reassentamento com previsão de obras de instalações de equipamentos comunitários e infra-estrutura básica; b) projeto de reestruturação sócio-econômica, com previsão de atividades de assistência técnica agrônômica e incentivo a práticas tradicionais sustentáveis nos reassentamentos, por um período mínimo de cinco anos; c) projeto de reintegração social voltado para o segmento populacional de terceira idade nos reassentamentos, visando a readaptação psicossocial à nova realidade, reintegração comunitária e diminuição de riscos à saúde deste contingente específico.
- 2.9 Apresentar um programa de levantamento das espécies de macrófitas existentes na área do reservatório, anteriormente ao enchimento.
- 2.10 Apresentar, anteriormente à concessão da Autorização de Supressão de Vegetação (ASV) para a área do reservatório (a partir da cota 810,0m), inventário florestal quali-quantitativo por fitofisionomias a serem suprimidas, contendo a área de supressão de cada uma, o volume de madeira a ser retirado (m<sup>3</sup>/ha/fitofisionomia).
- 2.11 Apresentar os resultados obtidos na avaliação quali-quantitativa do levantamento da fitomassa nas áreas que serão inundadas, levando-se em conta a sazonalidade regional.
- 2.12 Apresentar levantamento de dados relativos a insetos e moluscos vetores de doenças e efetuar amostragem para checar os dados existentes.
- 2.13 Incluir a campanha de agosto/2004 do Programa da Fauna Silvestre na apresentação do relatório de inventário de fauna.
- 2.14 Apresentar programa de fauna específico para as espécies ameaçadas e bioindicadoras.
- 2.15 Apresentar amostragem de fauna em pontos da calha do rio Corumbá acima dos limites do reservatório.

## CONDICIONANTES DA LICENÇA DE INSTALAÇÃO Nº 281/2004

- 2.16 Dar continuidade aos estudos sobre ictiofauna apresentando a indicação dos prováveis locais de reprodução e alimentação das espécies de interesse comercial e científico, a montante do barramento, e de áreas alternativas a jusante; os impactos previsíveis do empreendimento sobre as comunidades ícticas estudadas; levantamento e a avaliação similaridade das espécies migradoras e aquelas de ocorrência restrita no trecho da bacia hidrográfica a montante do barramento.
- 2.17 Apresentar a avaliação do estoque pesqueiro já realizada, conforme consta no tópico 'Serviços Realizados' do folder 'Monitoramento e Conservação da Ictiofauna' distribuído à população, rerepresentando os estudos, com análises que permitam avaliar previamente a dinâmica do lago, a fim de que se possam delinear, e até mesmo estabelecer, medidas mitigadoras.
- 2.18 Apresentar listagem com os mecanismos de transposição de peixes possíveis de serem implantados na barragem.
- 2.19 Apresentar relatório consolidado relativo ao monitoramento de animais anilhados e marcados, incluindo todas as amostragens no período seco.
- 2.20 Apresentar uma listagem mínima de espécies animais para monitoramento.
- 2.21 Monitorar os remanescentes florestais, bem como as espécies chaves na cadeia trófica.
- 2.22 Apresentar estudos relativos ao padrão de uso espacial e ao deslocamento dos animais com potencial chance de serem translocados.
- 2.23 Apresentar plano de monitoramento de felinos.
- 2.24 Informar se há previsão de planos de uso (culturas agrícolas, linhas de transmissão, assentamento, reassentamento, estradas, unidades de conservação, entre outros nas áreas indicadas como rotas de fuga e corredores biológicos.
- 2.25 Apresentar estudo, e devida análise, com as técnicas apropriadas, para avaliação da resposta da fauna aos impactos nas áreas receptoras.
- 2.26 Apresentar parecer técnico, atendo-se, estritamente, aos termos exigidos no TAC, enfocando os impactos sobre a biodiversidade do cerrado local, decorrentes da implantação do AHE.
- 2.27 Apresentar um estudo sobre as prováveis propriedades cumulativas e sinérgicas do AHE Corumbá IV, particularmente com respeito à qualidade das águas, à situação da ictiofauna, dos remanescentes florestais e das comunidades humanas, tendo em vista os empreendimentos hidrelétricos instalados e inventariados na bacia hidrográfica do rio Corumbá.
- 2.28 Realizar o diagnóstico da qualidade da água abrangendo as áreas de influência direta e indireta, especialmente nos afluentes não monitorados, atendendo as recomendações contidas no item 7 do documento "Avaliação de Aspectos Ambientais do Aproveitamento de Corumbá IV no rio Corumbá - Relatório versão IV - junho de 2003", para que seja definida a melhor data de enchimento, que deverá compatibilizar os interesses da engenharia e do meio ambiente.

#### CONDICIONANTES DA LICENÇA DE INSTALAÇÃO Nº 281/2004

- 2.29 Implantar um Programa de Mitigação dos Efeitos do Lençol Freático na Área de Influência Direta após o Enchimento do Reservatório, apresentando, em 60 dias, a rede de piezômetros georreferenciados em mapas.
- 2.30 Realizar análise dos estudos sedimentológicos do rio Corumbá e seus afluentes, com base em dados primários, com avaliação quantitativa e temporal do assoreamento do reservatório.
- 2.31 Encaminhar, em 30 dias, os estudo de estabilidade das encostas marginais ao reservatório, identificando as áreas críticas e avaliando os impactos ambientais decorrentes de eventuais colapsos. Apresentar um Programa de monitoramento das encostas marginais, implementando as ações de contenção que se fizerem necessárias.
- 2.32 Encaminhar, em 30 dias, o relatório final das atividades, apresentando um Programa de acompanhamento das interferências minerárias.
- 2.33 Encaminhar, em 30 dias, o relatório final contendo o cadastramento de todos focos erosivos.
- 2.34 Iniciar a recuperação das jazidas esgotadas que não serão alagadas no âmbito do Programa de Recuperação das Áreas Degradadas.





SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE  
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA

**LICENÇA DE OPERAÇÃO Nº 514/2005**

O PRESIDENTE SUBSTITUTO DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, designado pela Portaria nº 941, de 2 de julho de 2004, publicada no Diário Oficial da União de 6 de julho de 2004, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 24 Anexo I ao Decreto 4.756, de 20 de junho de 2003, que aprovou a Estrutura Regimental do IBAMA, publicado no D.O.U. de 23 de junho de 2003, e artigo 8º do Regimento interno aprovado pela Portaria GMMMA nº 230, de 14 de maio de 2002, publicada no D.O.U., de 21 de junho de 2003, **RESOLVE:**

expedir a presente Licença de Operação à:

**EMPRESA: CORUMBÁ CONCESSÕES S. A.**

CNPJ: 04.066.598/0001-72

ENDEREÇO: SIA, Trecho 2, Lote 1211

CEP: 71200-010

CIDADE: Brasília

UF: DF

TELEFONE: (0\*\*61) 233-0520

FAX: (0\*\*61) 3233-0531

REGISTRO NO IBAMA: Processo nº 02001.007059/2001-33

Referente ao empreendimento AHE Corumbá IV, localizada no rio Corumbá, no Estado de Goiás. O empreendimento tem potência instalada de 127 MW, funciona com regime de deplecionamento entre as cotas 837,0m a 842,0m, área inundada de 173 km², atingindo os municípios de Luziânia, Santo Antônio do Descoberto, Alexânia, Abadiânia, Corumbá de Goiás, Silvânia e Novo Gama.

Esta Licença de Operação é válida pelo período de 04 (quatro) anos, a partir desta data, observadas as condições discriminadas neste documento e nos demais anexos constantes do processo que, embora não transcritos, são partes integrantes deste licenciamento.

A validade desta licença está condicionada ao fiel cumprimento das condicionantes constantes no verso deste documento.

Brasília - DF,

Em 22 DEZ 2005

**LUIZ FERNANDO KRIEGER MERICÓ**  
Presidente do IBAMA  
Substituto

## CONDICIONANTES DA LICENÇA DE OPERAÇÃO Nº 514/2005

### 1 Condições Gerais

- 1.1. A concessão desta Licença de Operação deverá ser publicada conforme a Resolução nº 006/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, sendo que cópias das publicações deverão ser encaminhadas ao IBAMA.
- 1.2. O IBAMA, mediante decisão motivada, poderá modificar as condicionantes, as medidas de controle e adequação, bem como, suspender ou cancelar esta licença, caso ocorra:
  - violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais;
  - omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da autorização;
  - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.
- 1.3. Qualquer alteração das especificações do projeto deverá ser precedida de anuência do IBAMA.
- 1.4. A renovação desta licença deverá ser requerida no prazo mínimo de 120 (cento e vinte) dias, antes do término da sua validade.
- 1.5. Todos os itens deste documento e dos demais anexos constantes do processo que, embora não transcritos, são partes integrantes deste licenciamento, deverão ser cumpridos integralmente sob pena de sofrer as sanções previstas em lei.
- 1.6. A Corumbá Concessões S.A. é a única responsável perante o IBAMA, pelo atendimento às condicionantes postuladas nesta licença.

### 2 Condições Específicas

- 2.1 Apresentar semestralmente os relatórios de andamento dos demais Programas Ambientais, à exceção daqueles em que os cronogramas apresentem outra especificidade.
- 2.2 O "Projeto de Pesquisa para Elaboração de Diagnóstico Sócio-Cultural e Econômico da Região do AHE Corumbá IV", agora parte do Projeto Básico Ambiental – PBA do empreendimento, como programa ambiental está sujeito a avaliações periódicas sobre a necessidade de adequações, complementações e/ou modificações metodológicas e de sua prorrogação por outros períodos, a serem definidos pelo IBAMA.
- 2.3 Identificar, mapear, descrever, propor medidas corretivas, mitigadoras e/ou compensatórias e implementar as soluções para as condições expostas a seguir e incorporadas em bases conceituais peculiares no Programa "Projeto de Pesquisa para Elaboração de Diagnóstico Sócio-Cultural e Econômico da Região do AHE Corumbá IV":
  - 2.3.1 As áreas remanescentes das propriedades atingidas, em qualquer nível, pelo empreendimento UHE Corumbá IV (reservatório, malha viária, canteiro de obras) não foram avaliadas quanto à viabilidade econômica, qualidade/produzibilidade dos solos, fontes de abastecimento de água, sistema de saneamento, utilização de recursos naturais e comercialização do excedente produtivo.
  - 2.3.2 Não foi avaliada a intensidade do impacto da desapropriação de terras e supressão de áreas agricultáveis sobre os não-proprietários ou sobre os proprietários/residentes que trabalhavam em terras vizinhas para complementação da renda mensal.
  - 2.3.3 Não foi identificada a situação atual das famílias já impactadas (remanejadas ou não) para todas as localidades da Área de Influência Direta do empreendimento.

## CONTINUAÇÃO DAS CONDICIONANTES DA LICENÇA DE OPERAÇÃO Nº 514/2005

- 2.3.4 Não foi solucionada a demanda referente às famílias que mantêm benfeitorias e culturas na futura APP. Além disso, em alguns casos a área remanescente não permite a reprodução econômica, o que torna a APP um atrativo.
- 2.3.5 Não foram apresentados, avaliados, mitigados e/ou compensados os impactos do empreendimento, nas comunidades/povoados diretamente ou indiretamente atingidos, que deve incluir: perda do vínculo histórico/simbólico com a terra; fragmentação social; alteração das atividades econômicas; alteração provocada pelo deslocamento das áreas rurais para núcleos urbanos, ou áreas rurais mais distantes da original (considerando, minimamente, atividades de lazer; alteração do padrão construtivo de habitações; alteração da paisagem; mudanças relacionadas aos usos da água e utilização de recursos naturais; alteração nos padrões de locomoção; alteração no padrão de gastos e elevação de despesas mensais); influência do trânsito de indivíduos e culturas que afetam o cotidiano do território.
- 2.3.6 Não houve assistência social, amparo jurídico nem assistência técnica durante o processo de desapropriação (total ou parcial) e negociação de terras.
- 2.3.7 As ações empreendidas nas negociações em que houve demandas de inventário, partilha entre herdeiros com existência de residente produtivo a qualquer título, e conformação de áreas não correspondentes aos módulos mínimos de parcelamento e produtivo, estabelecidos pelo INCRA para cada município, resultaram em ônus inaceitável e agravante dos impactos do empreendimento.
- 2.3.8 Não foram avaliados os impactos da formação do reservatório e obras associadas a jusante e na malha viária da região, em relação às atividades econômicas e de deslocamento da população, considerando proprietários e não-proprietários; nem foram propostas medidas de mitigação e compensação à população que teve suas atividades comprometidas.
- 2.3.9 Não foram consideradas as ações recomendadas para formatação do Programa de Reassentamento, que deveria incluir: projeto de reestruturação sócio-econômica, com previsão de atividades de assistência técnica agrônômica e incentivo a práticas tradicionais sustentáveis; projeto de reintegração social voltado para o segmento populacional de terceira idade nos reassentamentos, visando a readaptação psicossocial à nova realidade imposta pelo empreendimento, reintegração comunitária e diminuição de riscos à saúde deste contingente específico.
- 2.4 Apresentar relatórios trimestrais de andamento do Programa Ambiental "Projeto de Pesquisa para Elaboração de Diagnóstico Sócio-Cultural e Econômico da Região do AHE Corumbá IV" e de relatórios circunstâncias para embasamento, identificação e determinação de quaisquer medidas corretivas, mitigadoras e/ou compensatórias recomendadas para a solução dos problemas emergenciais.
- 2.5 Cancelar, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, os contratos de Cessão de Uso firmados com proprietários de áreas lindeiras à Área de Proteção Permanente do reservatório e promover a indenização das edificações, instalações, benfeitorias e culturas existentes no local, calculada na razão da reposição integral dos bens, desconsiderando valores de depreciação.
- 2.6 Apresentar ao Ministério Público Federal, entidade responsável pela defesa dos interesses sociais e do patrimônio público nas instâncias devidas, no prazo de 30 (trinta) dias, o compromisso em resgatar o passivo social do empreendimento na região, mediante a implementação das ações indicadas pelo Programa Ambiental "Projeto de Pesquisa para Elaboração de Diagnóstico Sócio-Cultural e Econômico da Região do AHE Corumbá IV".

## CONTINUAÇÃO DAS CONDICIONANTES DA LICENÇA DE OPERAÇÃO Nº 514/2005

- 2.7 Apresentar, no prazo de 60 (sessenta) dias, programa efetivo de atenção à saúde, que deverá compreender vigilância epidemiológica, e apoio à rede regional pública e privada em medidas de promoção de saúde e tratamento de casos. O programa deve conter identificação dos responsáveis por cada atividade a ser cumprida, bem como data de início de suas operações e cronograma executivo. Deve abranger toda a população da área de influência direta e indireta do empreendimento. A vigilância epidemiológica deve apresentar dados de população suscetível a cada enfermidade considerada (de acordo com faixa etária, exposição a riscos e cobertura imunológica quando couber), assim como a incidência e prevalência regionais das doenças estudadas, nos períodos anteriores à implantação do empreendimento, durante a construção e período que cubra todas as sazonalidades possíveis após o início de operação.
- 2.8 O Programa de Apoio à Saúde deve ser realizado por equipes multidisciplinares especialmente contratadas, compostas por médicos, enfermeiros, psicólogos, assistentes sociais, pedagogos e agentes de saúde e, em conjunto com a rede pública, deverá iniciar, através de atividades em escolas, creches, empresas, templos religiosos e outras associações das comunidades/povoados envolvidos, subprograma de educação continuada em higiene, proteção ao meio ambiente, prevenção de prostituição infanto-juvenil, prevenção de DST (incluindo AIDS, HPV e hepatites B e C), educação sexual e planejamento familiar, acesso à contracepção, prevenção e tratamento de alcoolismo; educação para prevenção e treinamento de equipes de saúde para atendimento a acidentes com animais peçonhentos; monitoramento da presença e medidas corretivas necessárias para prevenção e tratamento de doenças transmitidas por vetores; monitoramento da qualidade da água e condições sanitárias e atenção à incidência de doenças diarreicas, febre tifóide, cólera e hepatite A.
- 2.9 Apresentar, no prazo de 30 (trinta) dias, a inclusão, no Programa de Comunicação Social, da abordagem de incentivo à criação do Comitê da Bacia Hidrográfica do rio Corumbá, visando à elaboração dos planos de recursos hídricos, o enquadramento dos corpos d'água, a outorga dos direitos de usos, a cobrança pelo uso da água e a criação de um sistema de informação dos recursos hídricos, conforme disposto na Lei 9.433/97.
- 2.10 Implementar Programa de Segurança e Alerta, com ações intensivas de comunicação social, incluindo veiculação de informes em rádios, jornais, e a confecção e colocação de placas de advertência, enfocando os riscos decorrentes das alterações provocadas pela formação do reservatório (como a presença de galhadas submersas criando obstáculos ao deslocamento; escoamento das águas causado pela operação hidráulica do aproveitamento; áreas de segurança, presença de animais silvestres peçonhentos). Apresentar relatório no prazo de 30 (trinta) dias.
- 2.11 Dar continuidade ao Programa de Educação Ambiental nas áreas de influência direta e indireta do empreendimento, abrangendo associações e lideranças comunitárias, representantes dos poderes municipais, produtores rurais e estudantes do ensino médio, com enfoque nas ações referentes à destinação do lixo doméstico, sistemas de saneamento, saúde e cidadania; orientação sobre os impactos da introdução indevida de espécies exóticas e alóctones nos ambientes aquáticos; necessidade de preservação de espécies raras e ameaçadas; importância da proteção das áreas de preservação permanente no entorno dos reservatórios, nascentes e cursos d'água; e Plano Ambiental de Uso e Conservação do Entorno do Reservatório.
- 2.12 Todas as ações destinadas ao Programa de Educação Ambiental deverão ser previamente submetidas à avaliação deste Instituto, em prazo não superior a 60 (sessenta) dias, juntamente com a metodologia de inserção proposta, identificação do corpo técnico multidisciplinar – que deverá incluir pedagogos com especialização em educação ambiental – e cronograma executivo.

#### CONTINUAÇÃO DAS CONDICIONANTES DA LICENÇA DE OPERAÇÃO Nº 514/2005

- 2.13 Apoiar técnica e financeiramente as Prefeituras Municipais na elaboração do Plano Diretor Municipal, de acordo com a Lei nº 10.257/2001, utilizando como Termo de Referência documento do Governo Federal para o tema, estabelecido pelo Ministério das Cidades.
- 2.14 Elaborar, no prazo de 60 (sessenta) dias proposta de enquadramento, como instrumento de planejamento, considerando os usos atuais e futuros, conforme preconizado pela Resolução Conama nº 357/2005.
- 2.15 Incluir no programa de recuperação de áreas degradadas, ações de recomposição da APP e retirada de lixo da calha dos tributários da nascente até o reservatório, com ênfase especial nos rios Alagado, Areias, das Antas, Descoberto, Sapezal e córrego São Roque.
- 2.16 Identificar, no prazo de 60 (sessenta) dias, as fontes de contaminantes (orgânicos e inorgânicos) aportantes no reservatório e propor ações de mitigação.
- 2.17 Realizar parceria com a companhia de saneamento básico para identificação de lançamentos de esgoto clandestino nos tributários e no reservatório, visando implementar ações de redução de cargas.
- 2.18 Incluir no Programa de Monitoramento Limnológico e de Qualidade da Água:
  - 2.18.1 Monitoramento anual dos agrotóxicos utilizados nas áreas lindeiras, no período de chuva.
  - 2.18.2 Monitoramento de cianotoxinas, quando a densidade de cianobactérias for superior a 20.000 cel/mL nos pontos de captação de água para abastecimento público, e 50.000 cel/mL nas áreas de recreação de contato primário e dessedentação de animais; e ações de controle, caso seja identificada ocorrência de proliferação excessiva das mesmas.
  - 2.18.3 Acompanhamento da proliferação de macrófitas e ações de controle, caso seja identificada ocorrência de proliferação das mesmas.
- 2.19 Propor ações de prevenção da introdução e realizar monitoramento e controle de espécies exóticas, favorecidas pela implantação do empreendimento, que possam constituir-se em pragas.
- 2.20 O monitoramento de macrófitas deverá ser realizado em conjunto com o programa de qualidade de água, mantendo profissional qualificado para a identificação de macrófitas junto ao corpo técnico que realizará as campanhas de monitoramento da qualidade da água. Deverá também continuar durante a operação do empreendimento, para que, em relatório e mediante análise dos dados, verifiquem-se as proliferações destes organismos e conseqüente definição de medidas de controle compatíveis.
- 2.21 No âmbito da Pesquisa de Vetor de Esquistossomose, realizar, além da 2ª campanha, já prevista e que corresponderá à época seca, outra para atender ao disposto no Ofício nº 203/2005 – DILIQ/IBAMA.
- 2.22 Apresentar, no prazo de 60 (sessenta) dias, indicação dos prováveis locais de reprodução e alimentação das espécies de interesse comercial e científico da ictiofauna, a jusante do barramento, considerando a formação do futuro lago de Corumbá III; o levantamento e a avaliação da similaridade das espécies migradoras.
- 2.23 Referente ao monitoramento da ictiofauna, os resultados apresentados, devidamente avaliados, poderão sinalizar a continuidade das campanhas e outras adequações pertinentes.
- 2.24 Incluir nos relatórios de ictiofauna a análise das ações e contribuições do Engenheiro de Pesca que comporá a equipe do Programa "Projeto de Pesquisa para Elaboração de Diagnóstico Sócio-Cultural e Econômico da Região do AHE Corumbá IV". A frequência, a extensão e as adequações dos trabalhos que forem avaliadas como necessárias poderão ser redefinidas.

#### CONTINUAÇÃO DAS CONDICIONANTES DA LICENÇA DE OPERAÇÃO Nº 514/2005

- 2.25 Apresentar, nos relatórios de monitoramento da fauna silvestre, informações conclusivas sobre o deslocamento dos animais. Analisar as modificações na ocupação e no uso do solo nas áreas indicadas como rotas de fuga e corredores biológicos para que se verifique a necessidade de adequações do programa de fauna silvestre. Essas análises também devem servir de base para a adequação do Plano de Uso e Ocupação do Entorno do Reservatório.
- 2.26 Reapresentar, em conjunto com o próximo relatório, a metodologia de monitoramento do Programa de Fauna Silvestre, incorporando o disposto no Ofício nº 486/2005 – CGLIC/DILIQ/IBAMA e no Parecer Técnico nº 151/2005.
- 2.27 Apresentar, no prazo de 90 (noventa) dias, o estudo sobre as prováveis propriedades cumulativas e sinérgicas do AHE Corumbá IV, particularmente com respeito à qualidade das águas, à situação da ictiofauna, dos remanescentes florestais e das comunidades humanas, tendo em vista os empreendimentos hidrelétricos instalados e inventariados na bacia hidrográfica do rio Corumbá.
- 2.28 As ações de resgate da fauna e ictiofauna deverão ocorrer em consonância com o enchimento do reservatório.
- 2.29 O enchimento do reservatório deverá ser precedido da obtenção das licenças específicas de resgate de fauna e ictiofauna e as ações deverão ser acompanhadas, integralmente, por equipes técnicas cadastradas no IBAMA.
- 2.30 Apresentar relatórios semestrais do Programa de Mitigação dos Efeitos do Lençol Freático na Área de Influência Direta do empreendimento, contendo monitoramento mensal dos níveis do lençol freático e análises semestrais da qualidade da água, contemplando os seguintes parâmetros: pH, cor, Turbidez, Temperatura da água (OC), Oxigênio Dissolvido, DBO5, DQO, Nitrogênio Orgânico (N-Norg), Nitrogênio amoniacal (N-NH4), Nitrogênio nas formas de nitrato (N-NO3) e nitrito (N-NO2), Fósforo Total, Coliformes Totais e Fecais.
- 2.31 Apresentar Projeto Executivo da Rede de Monitoramento das Encostas Marginais de acordo com o conteúdo apresentado no documento "Monitoramento das Encostas Marginais na Área do AHE Corumbá IV – Relatório Técnico Preliminar – outubro de 2004".
- 2.32 Implementar a Rede de Monitoramento das Encostas Marginais, apresentando relatórios semestrais dessas atividades, de acordo com o conteúdo apresentado no documento "Monitoramento das Encostas Marginais na Área do AHE Corumbá IV – Relatório Técnico Preliminar – outubro de 2004".
- 2.33 O Programa de Recuperação de Áreas de Degradadas está sob análise e deverá atender as complementações e modificações que serão solicitadas pelo IBAMA após visita ao empreendimento, a ser realizada pela equipe técnica, no mês de janeiro.
- 2.34 Concluir as atividades de supressão da vegetação no prazo estabelecido no Cronograma apresentado na Carta CCSA/1235/05, e apresentar relatórios parciais e final das atividades de desmatamento.