

LICENCIAMENTO AMBIENTAL DAS USINAS TERMOELÉTRICAS NO ESTADO DE SÃO PAULO

José Fernando Leme Romero

Pós Graduação em Energia
Instituto de Eletrotécnica e Energia – Universidade de São Paulo

Rua Prof. Luciano Gualberto, 1289
Cidade Universitária – São Paulo – SP
Fone (55) (11) 3091- 2500
e-mail: jfromero@ig.com.br

Abstract : This article shows the process to obtain the Environmental License for thermoelectric power station using natural gas in São Paulo State. The power stations chose to be analyzed were; Thermoelectric power station of Santa Branca, Cubatão, Paulínia and Americana. These power stations belong to Thermoelectric Priority Program (TPP), which is very important to supply of electric energy, according to Federal govern. Beyond this, there is a CONAMA's resolution that requires an Environmental Impact Report in order to build Thermoelectric power station above 10 MW.

Key Words : Environmental License, Thermoelectric Power Station, Environmental Impact Report, Operation License and Prior License.

Resumo:

Este trabalho apresenta o processo de obtenção do Licenciamento Ambiental para a instalação de usinas termoelétricas (UTE) movidas a gás natural no Estado de São Paulo. As usinas escolhidas para compor essa análise são; Usina Termoelétrica de Santa Branca, Cubatão, Paulínia e Americana. Essas usinas fazem parte do Programa Prioritário das Termoelétricas (PPT) considerado fundamental para o suprimento de energia elétrica pelo atual governo federal. A Resolução CONAMA 001/86 no seu artigo 2º. determina que dependerá de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA) em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como: ..XI – usina de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10 MW.

Palavras Chave:

Licenciamento Ambiental, Usinas Termoelétricas, Estudo de Impacto Ambiental (EIA), Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), Licença Prévia, Licença de Operação.

1. INTRODUÇÃO

Atualmente a problemática ambiental atinge todos os setores econômicos, classes sociais, bem como diretamente o indivíduo em suas relações interpessoais.

O surgimento de problemas sócio - ambientais, como ameaçadores à sobrevivência da vida em nosso planeta, é um fenômeno relativamente novo para a humanidade. À medida que, o ser humano “se distanciou da natureza” e passou a intervir no fluxo de energia e na produção de matéria, de uma maneira jamais antes vista,

o equilíbrio dos principais ecossistemas planetários, cujo maior e mais ameaçado é o mar, entraram em colapso. A ruptura desse equilíbrio, consubstanciada na disponibilização de recursos , capazes de serem transformados em bens de consumo, através do uso intensivo da tecnologia e a alteração do fluxo de energia desses ecossistemas representam “uma enorme pressão“ aos estoques remanescentes de biomassa, tornando desse modo vulnerável à manutenção, com um mínimo de dignidade e cidadania, da vida humana nesse início de século XXI.

Concomitante ao exposto, deve ser também considerado a terrível e injusta distribuição de renda em nível global, bem como o crescimento exponencial da população terrestre, jamais experimentado em toda a História da Humanidade.

Diante das premissas acima elencadas, é necessário que Projetos impactantes ao meio ambiente, como as termoeletricas e hidroelétricas, tenham mecanismos que resguardem o equilíbrio ambiental dos ecossistemas. O Licenciamento Ambiental torna-se, desse modo, um instrumento de Gestão e Política Ambiental. Em tese, o processo de Licenciamento Ambiental também é uma oportunidade para que a sociedade organizada discuta, democraticamente e transparentemente, com os empreendedores de Projetos impactantes ao meio ambiente, alternativas sustentáveis e ecologicamente corretas, além de promover o pleno exercício da cidadania das populações atingidas.

2. JUSTIFICATIVA

O Licenciamento Ambiental, enquanto instrumento fomentador de **política ambiental**, atua no equacionamento de divergências geradas pelo processo de desenvolvimento econômico. Nesse início de século XXI o desenvolvimento econômico e tecnológico, alcançado pela humanidade, não beneficia todas as nações e povos do mundo por igual. Ao contrário, cria bolsões de miséria, pobreza e exclusão social e gera apenas algumas ilhas de prosperidade e riqueza, onde os benefícios da acumulação capitalista são apropriados por uma minoria dominante.

No Brasil, em plena crise energética, para produzir 1 tonelada de alumínio, segundo BERMANN (2001), consome-se 16 MWh de eletricidade e empregam-se 2,7 trabalhadores para cada 1000 MWh consumidos, enquanto que no setor de alimentos e bebidas emprega-se 70,2 trabalhadores para cada 1000 MWh consumidos e a produção é majoritariamente voltada para o mercado interno.

Não obstante, no caso do alumínio, cerca de 70% da produção é direcionada para a exportação, recebendo subsídios da ordem de 200 milhões de dólares do governo Federal, além de causar grandes impactos sócio-ambientais, tanto na produção da mercadoria alumínio, como no consumo da mercadoria energia.

O exemplo do alumínio é emblemático, fazendo com que países do terceiro mundo, no caso o Brasil, atuem como exportadores primários de energia e transferidores de renda, num setor onde a geração de empregos é pequena.

Sendo assim, o Licenciamento Ambiental também terá uma função social, onde os benefícios da acumulação capitalista poderão ser mais bem distribuídos, através de políticas ambientais mitigadoras e compensatórias de danos potenciais à natureza e à sociedade como um todo, como parece ser o caso do alumínio brasileiro.

3. OBJETIVOS

Busca-se analisar nesse trabalho o Licenciamento Ambiental como um imperativo e uma necessidade para projetos impactantes ao meio ambiente e não como uma formalidade legal e burocrática, onde se assume como fato consumado a implantação dos referidos projetos.

É também objetivo desse trabalho avaliar o processo de Licenciamento Ambiental sob a ótica das populações atingidas pelos projetos a serem implantados – hidroelétricas e termoelétricas entre outros.

4. DISCUSSÃO SOBRE O TEMA

O procedimento de Licenciamento Ambiental, de acordo com o Relatório Projeto de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro de autoria dos consultores COOPERS & LYBRAND, deverá sofrer ajustes para “atender às necessidades do setor privado, principalmente fazendo com que o enchimento de reservatórios ou a ativação de usinas deixe de depender da emissão de uma Licença Operacional depois de realizado o investimento”. Evidentemente essa é a postura do investidor/governo, que quer criar fatos consumados, e com isso aprovar projetos impactantes e obter retorno financeiro e político.

Sendo assim, o Licenciamento Ambiental deixa de ser um instrumento de **Política e Gestão Ambiental** e torna-se apenas um procedimento burocrático com o objetivo específico de se aprovar projetos de interesse governamental. Ademais, o governo, utilizando esse argumento, atropela o processo democrático de tomada de decisões e desencoraja a cidadania, fazendo do expediente “rolo compressor” uma marca registrada de sua incapacidade de dialogar com a sociedade e de perceber o valor, *in strictu sensu*, que a natureza possui.

Segundo FERREIRA (2001), o Licenciamento Ambiental é um instrumento de Gestão Ambiental de Regulação Direta, onde a alternativa é se enquadrar na lei. É também um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente regulamentado pelo Decreto 99.274, Resoluções CONAMA 01/86 e 237/97. Sendo assim : “a localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de estabelecimentos e atividades considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como capazes de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por parte do órgão estadual competente integrante do SISNAMA e do IBAMA, em caráter supletivo”.

No processo de Licenciamento Ambiental existem três tipos de licenças. A **Licença Prévia** (LP), concedida na fase preliminar de planejamento do empreendimento, tem como finalidade aprovar sua localização e concepção e estabelecer requisitos básicos e condicionantes. Exige-se ainda certidão da Prefeitura Municipal atestando conformidade com a legislação de uso e ocupação do solo e, quando for o caso, autorização para supressão de vegetação e outorga para o uso da água emitida pelos órgãos competentes. A seguir temos a **Licença de Instalação** (LI) que autoriza a instalação do empreendimento de acordo com as especificações contidas na LP. E finalmente, a **Licença de Operação** (LO), que autoriza a operação do empreendimento após verificar o cumprimento das especificações que constam na LP e LI.

A Resolução CONAMA 01/86 institui critérios para a obrigatoriedade da elaboração e apresentação do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) para fins de obtenção da LP, estabelecendo diretrizes gerais e exigências mínimas quanto ao conteúdo. Verifica-se a obrigatoriedade de EIA/RIMA para linhas de transmissão de tensão igual ou superior a 138 KV e para usinas hidrelétricas e termelétricas com capacidade igual ou superior a 10 MW.

Entre as finalidades do Estudo de Impacto Ambiental podemos destacar : contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto; identificar e avaliar os impactos gerados nas fases de implantação e operação do empreendimento; definir os limites da área a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos (área de influência); considerar os planos e programas governamentais na área de influência e sua compatibilidade.

O Relatório de Impacto Ambiental – RIMA refletirá as conclusões do Estudo de Impacto Ambiental – EIA. Suas informações técnicas devem ser expressas em linguagem acessível ao público, ilustradas por mapas com escalas adequadas, quadros, gráficos e outras técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender claramente as possíveis conseqüências ambientais e suas alternativas, comparando as vantagens e desvantagens de cada uma delas. Em linhas gerais, ele deverá conter : os objetivos e justificativas do projeto, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais; descrição do projeto, suas alternativas tecnológicas e locais e respectivos impactos ambientais; caracterização da qualidade futura da área de influência, comparando as diferentes situações do projeto e suas alternativas, **bem como a hipótese de sua não realização** ; descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras; programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos e análise de alternativas locais.

A ausência de análises de alternativas locais e tecnológicas tem reduzido os EIAs à identificação de medidas mitigadoras e/ou compensatórias de decisões técnicas e políticas previamente adotadas.

Tais insuficiências, reforçadas pelo desejo governamental de “agilizar” as **licenças ambientais**, incentivam a elaboração de EIAs de baixa qualidade, além de propiciar um ambiente de manipulações e conflitos nas audiências públicas. “Na ausência de tal análise de alternativas, as decisões são tomadas apenas com base em viabilidade técnica e econômica e em opções políticas. Neste caso o EIA tende a ser direcionado para apoiar ou reafirmar a proposta do projeto e, na melhor das hipóteses, se torna um exercício de limitação de prejuízos, com os benefícios se resumindo à identificação de medidas de mitigação”. **(Diretiva Operacional 4.01 do Banco Mundial sobre EIAs).**

A implementação da política ambiental encontra-se freqüentemente subordinada a considerações de natureza conjunturais, ditadas, principalmente, pelos objetivos expressos pela esfera estritamente econômica. Em geral, o **licenciamento ambiental** não tem sido utilizado como um instrumento preventivo, destinado a fazer com que os impactos ambientais de projetos, programas, planos ou políticas sejam considerados já no momento da concepção dos mesmos. Na verdade, eles são orientados apenas para empreendimentos isolados, **cujas decisões técnicas e políticas praticamente já estão definidas.**

Finalmente, é necessário destacar o conflito de órgãos, que existe em relação ao Licenciamento Ambiental. A Resolução CONAMA 006/87 estabelece regras gerais para o licenciamento de empreendimentos de geração e transmissão de energia elétrica, com o intuito de harmonizar conceitos e linguagens entre os diversos intervenientes no processo.

No que tange ao Licenciamento de Usinas Hidrelétricas, a Resolução CONAMA 006/87 – art. 5º determina que a Licença Prévia (LP) deverá ser requerida durante o estudo de viabilidade e a Licença de Instalação (LI) deve preceder o início da construção do empreendimento. Por sua vez a Licença de Operação (LO/LF) deve preceder a formação do reservatório, demonstrando o efetivo cumprimento das exigências contidas na LP e na LI. O EIA de UHEs é realizado para empreendimentos isolados, ao nível do estudo de viabilidade. A avaliação de alternativas faria mais sentido se fosse realizada durante a fase de inventário. O inventário deveria ser submetido a um Estudo de Impacto Ambiental destinado, fundamentalmente, para a avaliação de alternativas.

Com relação ao Licenciamento de Usinas Termelétricas, o Ministério de Minas e Energia (MME) e investidores definiram, em 1999, a localização, a tecnologia e o porte das usinas sem uma avaliação ambiental estratégica do Programa. Em 2001, face ao elevado risco de déficit, o Governo propôs a “agilização” do **licenciamento ambiental** das usinas. Tais posturas podem, ao final das contas, acirrar ainda mais os conflitos no processo de licenciamento (Elaboração dos EIAs e condução das Audiências Públicas), postergando investimentos.

Soma-se às dificuldades operacionais e institucionais existentes, a disparidade entre o tempo despendido no processo de licenciamento ambiental e a velocidade que se deseja imprimir à expansão da capacidade de geração instalada e a falta de poder de resposta do SISNAMA em tempo hábil, em um momento em que o Poder Concedente, em curto prazo, pretende proceder a licitação de vários empreendimentos.

Corroborando esse fato Paulo Machado menciona que “O princípio de que seja fixado um prazo limite para a manifestação dos órgãos públicos a respeito da solicitação de licenças contribui positivamente para as atividades econômicas dos administrados. Entretanto tais prazos devem levar em conta o número e a qualidade dos servidores públicos em atuação, pois não atende aos interesses públicos e às necessidades sociais a precipitação e a superficialidade no processo de tomada de decisões”. (Paulo A . Machado, Direito Ambiental Brasileiro).

5. CONCLUSÃO

Concluindo podemos destacar que, de acordo com a legislação brasileira, o processo de Licenciamento Ambiental possui um embasamento jurídico sólido e consistente. No entanto, os interesses governamentais e empresariais atropelam o processo, fazendo com que os instrumentos de Gestão e Política Ambiental, ou seja, EIAs, RIMAS e audiências públicas se transformem em etapas burocráticas, cujo resultado final é a aprovação dos respectivos projetos. Além do mais, a utilização do expediente do “fato consumado” solapa a cidadania e o direito da sociedade à qualidade de vida e ao meio ambiente ecossustentável.

Finalmente, seria recomendável que projetos impactantes tivessem um “contra EIA/RIMA” elaborado por técnicos e consultores independentes, que não possuíssem uma relação comercial ou financeira com as empresas interessadas na aprovação desses projetos.

6. BIBLIOGRAFIA

Bermann, Célio (1999) “Sustentabilidade energética no Brasil – Limites e possibilidades para uma estratégia energética sustentável e democrática”
São Paulo: editora Fase.

Donaire, Denis (1999) “Gestão Ambiental na Empresa”. São Paulo : Editora Atlas

Ferreira, André (2001) “Cenários 2002 – Políticas Energéticas, Planejamento e Regulação” Curso de especialização sobre o novo ambiente regulatório, institucional e organizacional dos setores elétrico e de gás natural. São Paulo: EFEI – USP – UNICAMP.