
BELO MONTE, SUAS DISTOPIAS E A (IN)SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL DO PLANEJAMENTO ENERGÉTICO BRASILEIRO

Thami Covatti Piaia

Doutora em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Visiting Scholar na Universidade de Illinois – Campus de Urbana-Champaign – EUA (2012). Professora na Graduação e no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Mestrado e Doutorado da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI –, Campus de Santo Ângelo/RS. Coordenadora do Projeto de Pesquisa Novas Formas de Proteção dos Direitos Culturais e do Patrimônio Cultural: aproximação entre direito, inovação e política. Membro do Grupo de Pesquisa Conflito, Cidadania e Direitos Humanos. Email: thamicovatti@hotmail.com

Jacson Roberto Cervi

Doutor em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Estágio Doutoral na Universidade de Sevilha-Espanha. Professor na Graduação e no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Mestrado e Doutorado da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI –, Campus de Santo Ângelo/RS. Membro do Grupo de Pesquisa Novos Direitos na Sociedade Globalizada. Pesquisador nas áreas de Ecologia Política e Direito Ambiental. E-mail: jrcervi@santoangelo.uri.br

RESUMO

O objetivo central do presente trabalho é demonstrar as distopias de Belo Monte e a (in)sustentabilidade socioambiental do planejamento energético brasileiro, partindo da premissa de que a presença ativa dos cidadãos na gestão pública é fundamental para a realização dos direitos sociais, em especial quanto ao equacionamento dos problemas socioambientais advindos dos atuais megainvestimentos hidrelétricos. Para tanto, a pesquisa enfrenta o seguinte problema: qual a importância da participação comunitária no processo de formulação e de implementação da política energética brasileira, em especial no que diz respeito à prevenção e compensação dos impactos socioambientais gerados? Na busca de uma resposta, parte-se do estudo do caso emblemático no Brasil, em termos de conflitos socioambientais, representados no empreendimento da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. A análise permite constatar que as atuais estratégias brasileiras em matéria de energia confrontam-se com desafios e oportunidades de largo impacto, presentes e futuros. Metodologicamente, o trabalho apoia-se no método dialético. Essa opção se justifica, na medida em que a situação energética brasileira é entendida como um quadro

contraditório, em que um paradigma tradicional de desenvolvimento (centrado na economia) é confrontado por um novo paradigma (in) sustentável).

Palavras-chave: Belo Monte; Distopias; (In)Sustentabilidade Socioambiental; Planejamento Energético Brasileiro.

BELO MONTE DAM, ITS DYSTOPIAS, AND THE SOCIO-ENVIRONMENTAL (UN) SUSTAINABILITY OF THE BRAZILIAN ENERGETIC PLANNING

ABSTRACT

The main goal of this paper is to show the dystopias of the Belo Monte Dam and the social-environmental (un) sustainability of Brazilian's energetic planning, through the assumption that the active presence of citizens in public management is fundamental to the fulfillment of social rights, especially regarding the solution of socio-environmental problems casted by the mega-investments in hydroelectric plants. To do so, this research faces the following problem: what is the importance of communitarian participation in the process of formulation and implementation of the Brazilian energetic policy, especially regarding the prevention and compensation of the social-environment impacts generated? To seek an answer for that question, we analyze the Brazilian emblematic case in terms of social-environment conflicts, embodied by the Hydroelectric Plant of Belo Monte. This analysis allows concluding that the current Brazilian strategies in the matter of energy are surrounded by challenges and opportunities of great impact for the present and the future. Methodologically, the work is based upon the dialectic method. This option is justified, as the energetic situation in Brazil is comprehended as a contradictory frame, in which a traditional paradigm of development (centered in economy) is confronted by a new paradigm (un)sustainability).

Key-words: *Belo Monte; Dystopias; Socio-Environmental (Un) Sustainability; Brazilian Energetic Planning.*

INTRODUÇÃO

O Brasil, tanto em matéria ambiental quanto energética, é portador de uma estrutura normativa moderna, sendo considerado líder mundial em produção de energia proveniente de fontes renováveis, a qual responde por quase 50% (cinquenta por cento) de toda a energia produzida, dada a grande riqueza de recursos naturais do país, podendo se tornar autossuficiente na área de energia, a médio prazo, segundo previsão de organismos internacionais. Os planos e programas energéticos brasileiros preveem um aumento do percentual das fontes renováveis, priorizando-se a expansão das hidrelétricas e da biomassa.

Nessa perspectiva, este trabalho procurará demonstrar a (in)sustentabilidade socioambiental do planejamento energético brasileiro, paralelamente, buscará apresentar as inter-relações existentes entre a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e suas implicações socioambientais para a população ribeirinha do Rio Xingu, próxima ao município de Altamira, no Pará. A obra, com custo final orçado em mais de 30 bilhões de reais, foi inicialmente planejada durante o período da Ditadura Militar, ainda no ano de 1975, intitulada, na época, de Complexo Kararaô, tendo seu projeto de construção retomado no início dos anos 2000. Quando em plena atividade, Belo Monte será uma das maiores hidrelétricas do mundo, com capacidade para suprir a demanda energética de 60 milhões de pessoas, em 17 estados brasileiros. No entanto, para que a construção da usina fosse possível, criou-se um êxodo migratório, assim como uma agressão socioambiental sem precedentes para o meio ambiente da região, afetando o cotidiano de milhares de pessoas e o futuro de milhões de pessoas.

Nesse diapasão, são ressaltados os significativos impactos socioambientais das hidrelétricas, a deficiência na efetivação dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, em especial do licenciamento ambiental e do estudo prévio de impactos ambientais. Estes fatores têm levado à ocorrência de danos ambientais irreversíveis e a inúmeros conflitos socioambientais, agravados pela carência do acesso à informação e falta de participação, bem como de políticas públicas para a realocação das populações afetadas. A pressão do mercado e as exigências do modelo de desenvolvimento econômico atual tencionam fortemente a dimensão sustentável da política energética.

No seu conjunto, a abordagem procura compor um quadro que identifica avanços e entraves que impedem a concretização integral da política energética brasileira e sugere alternativas alinhadas com a noção de cidadania participativa. A argumentação enfatiza que a participação da comunidade ou sociedade civil é um elemento diferenciador do velho paradigma (economicista) e novo paradigma (in)sustentável).

Se, por um lado, essa participação não tem evitado, muitas vezes, a sobreposição de interesses do mercado aos direitos fundamentais garantidos constitucionalmente, como no caso da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e da população ribeirinha do Rio Xingu, há amplas evidências de que ela vem amenizando os impactos socioambientais, contribuindo significativamente para o aperfeiçoamento das políticas e para a sustentabilidade ambiental e econômica da matriz energética brasileira.

1 BELO MONTE E SUAS DISTOPIAS

Iniciaremos esse trabalho, apresentando trechos de uma série de reportagens elaboradas pela escritora e jornalista Eliane Brum, divulgadas no periódico *El País*, onde relatou com sensibilidade e prudência a realidade de famílias de ribeirinhos do Rio Xingu, estado do Pará, que, em decorrência da construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte pela Norte Energia¹, foram obrigadas a abandonar suas terras, onde estavam situadas suas casas, onde viveram por toda uma vida. O relato é perturbador e emocionante, pois logo nas primeiras linhas de uma das reportagens, a jornalista escreveu sobre o questionamento que uma família de ribeirinhos havia feito a ela, nas primeiras conversas que mantiveram, perguntando: “então, o que seria uma casa?”

[...] a pergunta que não foi feita no cadastro nem em momento algum. É a pergunta que diz quem aquela pessoa é. E onde ela precisa viver para ser o que é. Quando é o empreendedor, o novo nome do colonizador na Amazônia, que determina o que é uma casa, com base no seu mundo e nas suas referências, em geral forjadas na realidade bem diversa do centro-sul do Brasil, a violência se instala. E vidas são aniquiladas (BRUM, 2015).

“[...] casa é onde não tem fome, eles me ensinam. Se tem fome,

¹ Norte Energia S. A, composta por empresas estatais e privadas do setor elétrico, fundos de pensão e de investimento e empresas autoprodutoras. Disponível em: <http://norteenergiasa.com.br/site/portugues/norte-energia-s-a/>. Acesso em: 20 de julho de 2016.

é só teto. (BRUM, 2015) [...]”. Para compreender o que é uma casa, em toda a sua inteireza, é necessário escutar os ribeirinhos com mais atenção, sugere a jornalista, pois, para eles, a casa não é uma “estrutura”, apenas, mas algo mais extenso no qual é abarcado todo o seu entorno, as árvores, a roça, a mata, o rio (BRUM, 2015). “[...] a casa não é apenas uma ‘estrutura rudimentar de madeira com cobertura de palha’, como descrita pelo etnocentrismo do empreendedor. O conceito de casa é estendido. Casa é onde não se passa fome, é onde se fazem laços que garantam a sobrevivência e também a alegria” (BRUM, 2015).

Os relatos aqui expostos são da família de Otávio das Chagas. Eles viveram por mais de trinta anos na Ilha de Maria, uma entre tantas ilhas que existiam no Rio Xingu, antes da construção da hidrelétrica. “[...] viver talvez não seja a palavra exata. Eles pertenciam à ilha de Maria. É inversa essa questão da posse. E não apenas por questões da lei. Mas porque é a ilha que se apossa das pessoas, que lhes conforma o corpo e a existência, que lhes desenha a arquitetura do tempo” (BRUM, 2015). “[...] na ilha, Otávio, Maria e seus filhos sabiam. Quando expulsos para a “rua”, nome que os ribeirinhos agroextrativistas de várias regiões amazônicas dão à “cidade”, são esvaziados de saber” (BRUM, 2015).

Em situações como essas, esvaziadas de saber, Leff nos ensina que o ambiente emerge como um saber reintegrador da diversidade, de novos valores éticos e estéticos e dos potenciais sinérgicos gerados pela articulação de processos ecológicos, tecnológicos e culturais. (LEFF, 2001, p. 17). Para essa família de ribeirinhos, “[...] o saber ambiental ocupa seu lugar no vazio deixado pelo progresso da racionalidade científica, como sintoma de sua falta de conhecimento e como sinal de um processo interminável de produção teórica e de ações práticas orientadas por uma utopia: a construção de um mundo sustentável, democrático, igualitário e diverso” (LEFF, 2001, p. 17). Assim, “essas casas, na “rua”, serão de certo modo sempre “rua” – e não casa” (BRUM, 2015).

Quando são expulsos da ilha à qual pertencem, Otávio, Maria e seus filhos já não reconhecem nem se reconhecem, porque a ilha era também espelho. Se alguém é obrigado a deixar sua terra por conta de uma guerra, de um terremoto ou da fome, haverá sempre a terra que ficou, haverá ruínas, haverá os mortos ali enterrados para dar conta do que foram, mesmo que nunca possam voltar (BRUM, 2015).

Otávio, Maria e seus filhos perderam a materialidade do que viveram, a memória física do que eram, do que são, relata a jornalista. Tudo o que dizia deles virou água pela força de Belo Monte (BRUM, 2015). Da ilha afogada não há sequer um retrato. Restou a eles apontar as cicatrizes que documentam uma vida no único território que lhes restou: o do próprio corpo. (BRUM, 2015). “[...] quando foi expulso, em 2012, Otávio assinou com o dedo papéis que não era capaz de ler. Seus filhos assinaram por ele papéis que não eram capazes de ler. [...] sua casa não foi considerada uma casa. Não cabia no conceito de casa do empreendedor” (BRUM, 2015). “[...] Otávio das Chagas tentou, mas, como tem acontecido com tantos, não foi reconhecido como ribeirinho. [...] é a Norte Energia quem diz quem ele é, quem tantos são” (BRUM, 2015).

Não a vida, não a história, não a memória, não o conhecimento produzido sobre o tema nas melhores universidades do Brasil. Mas o empreendedor. Mas quem pode dizer quem é aquele que é? Otávio das Chagas está vivo porque ainda não desistiu de encontrar o caminho de casa (BRUM, 2015).

Assim, após esses relatos, necessário tecermos algumas considerações sobre a cidadania democrática brasileira nas últimas décadas. A democracia brasileira, “[...] na verdade, tem sido pioneira em inovações que a situam na vanguarda do desenvolvimento democrático do mundo. No entanto, exatamente quando a democracia se enraizou, novos tipos de violência, injustiça, corrupção e impunidade aumentaram dramaticamente” (HOLSTON, 2013, p. 349), afetando principalmente as populações carentes. “[...] entre as classes populares, portanto, o novo fundamento dos direitos no texto da Constituição enfrenta o antigo regime ao introduzir o anonimato como condição e a igualdade como resultado das práticas de cidadania” (HOLSTON, 2013, p. 345). Na argumentação de Holston, “[...] em vez das glórias que lhes foram antecipadas, os brasileiros vivenciam uma cidadania democrática que parece ao mesmo tempo se erodir com sua expansão, uma democracia às vezes capaz e, outras vezes, tragicamente incapaz de proteger o corpo de seus cidadãos e de produzir uma sociedade justa”. (HOLSTON, 2013, p. 349-350).

[...] a lei precisa promover esses ideais, caso contrário seu arbítrio comprometerá a possibilidade de justiça. No entanto, a compreensão de que múltiplos interesses informam sua aplicação e sua elaboração evita a suposição de que a lei é justa (ou

democrática) sem a investigação das formas pelas quais um específico estado de direito se liga a um regime de cidadania. (HOLSTON, 2013, p. 268-269)

Ademais, embora seja previsível que a lei gere caos, com frequência isso se faz por propósitos estratégicos que pouco têm a ver com justiça. O estado de direito tem tanto a ver com essas produções como com objetivos de probidade, clareza e resolução (HOLSTON, 2013, p. 268-269). Nesse contexto, a proteção do meio ambiente e do seu saber é, também, um elemento essencial para a proteção da cidadania e dos direitos dessa população ribeirinha, assolada pela construção da Hidrelétrica de Belo Monte. A degradação ambiental, o risco de colapso ecológico e o avanço da desigualdade e da pobreza são sinais eloquentes da crise do mundo globalizado (LEFF, 2001, p. 09). Machado bem argumenta, quando diz que: “[...] nem é necessário desenvolver tal questão, porque os danos causados ao meio ambiente podem comprometer e minar todos os direitos humanos, que são apontados pela Declaração Universal e outros atos, consagrando tais direitos” (MACHADO, 2014, p. 15). “[...] nessa visão, a democracia está necessariamente ligada a uma concepção mais ampla de cidadania, que vai além da esfera política, e sua avaliação está vinculada às complexidades das realizações da cidadania em contextos históricos específicos (HOLSTON, 2013, p. 398).

[...] assim, combinados à nova participação cívica, esses novos entendimentos dos direitos sustentam o crescimento de medidas significativas de cidadania igualitária. A igualdade da inclusão que esse crescimento exige é insurgente, mesmo que tenha de abrir a cotoveladas o seu caminho no sistema existente. É insurgente porque a reivindicação aos direitos de cidadão não é pequena; ela já pressupõe a totalidade dos direitos possíveis (HOLSTON, 2013, p. 345).

Com a insurgência, possuímos uma dimensão de abertura, de romper barreiras, de superar interditos, de ir para além de todos os limites. É isso que chamamos de transcendência. Essa é uma estrutura de base do ser humano (BOFF, 2000, p. 28). “Se é assim, podemos dizer: todos os tempos são tempos de transcendência” (BOFF, 2000, p. 30). “[...] na formulação insurgente, os moradores das periferias imaginam que seus interesses derivam de sua própria existência, não dos planos do Estado, que são bem informados e competentes para tomar decisões a respeito desses interesses, e que suas próprias organizações podem articulá-las

(HOLSTON, 2013, p. 322).

Esses processos de insurgência possibilitam transformações sociais e culturais que transcendem formulações clássicas sobre cidadania democrática no Brasil. “[...] embora necessária, a democracia política não é suficiente para garantir a cidadania civil e social e para produzir um estado democrático de direito. Sem esses dois elementos, a realização da cidadania democrática continua ineficaz, e a própria democracia política perde legitimidade como forma de governo” (HOLSTON, 2013, p. 397-398).

A partir disso, surge, então, a necessidade de reconhecimento e proteção dos direitos de cidadania da população, aqui em específico, a comunidade ribeirinha do Rio Xingu, afetada pela construção da Hidrelétrica de Belo Monte. Desse reconhecimento e proteção, criaríamos “[...] uma oportunidade radical para refazer a cidadania brasileira na direção de uma sociedade democrática (HOLSTON, 2013, p. 345), verdadeiramente democrática, concedendo a todos os cidadãos direitos e garantias nos âmbitos social, político e econômico.

2 A (IN)SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL DO PLANEJAMENTO ENERGÉTICO BRASILEIRO

Na direção de uma sociedade verdadeiramente democrática, o Brasil vem se destacando internacionalmente como país emergente que tem buscado crescer e se desenvolver economicamente de forma mais sustentável, do ponto de vista ambiental, e mais justa, do ponto de vista da inclusão social. No entanto, no caso do setor energético, ainda se observa a ausência de políticas públicas efetivas de longo prazo que tenham por mote garantir o crescimento contínuo e mais planejado, conforme detalhado nos relatos acima, tornando esse desenvolvimento, muitas vezes, insustentável.

No cenário brasileiro, toda e qualquer política ambiental, da Política Nacional de Meio Ambiente à Política Energética Nacional, passando pela Política Nacional de Águas, é orientada segundo os princípios do desenvolvimento sustentável, da prevenção, precaução, informação, participação e cooperação internacional. Esse quadro normativo considera também as demais políticas públicas econômicas e sociais, a exemplo dos sucessivos Programas de Aceleração do Crescimento, políticas de saúde e saneamento básico e demais ações que visam à inclusão social e à

erradicação da pobreza.

A Política Nacional sobre Mudança do Clima, instituída pela Lei nº 12.187/2009, além de oferecer diretrizes gerais para o estabelecimento de estratégias integradas para a mitigação e adaptação às alterações climáticas, elege como um de seus principais instrumentos o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), o qual se constitui em um marco relevante para a integração e harmonização de políticas públicas ambientais.

Os objetivos estabelecidos neste plano são audaciosos, com um dos maiores potenciais para a redução das emissões de gases de efeito. Para alcançar tais objetivos, o plano, além de representar um marco na qualificação da elaboração e implementação das políticas públicas no País, representa um compromisso de avaliá-lo e aperfeiçoá-lo regularmente, de forma cada vez mais participativa, por se entender que “as escolhas são feitas à medida que a sociedade reconhece o problema, compreende a dinâmica das múltiplas forças que o provocam, define-se como parte da solução e se vê como beneficiária das decisões tomadas.” (BRASIL, 2009, p. 08). A premissa fundamental sobre a qual o Plano Nacional de Mudanças Climáticas está assentado é a redução da desigualdade social e o aumento da renda, com uma dinâmica econômica diversa da trajetória de emissões crescentes do modelo-padrão dos países industrializados.

Em matéria de energia, o Brasil possui uma estrutura de fornecimento de eletricidade com características bem peculiares. O Sistema Interligado Nacional (SIN) é alimentado, em grande parte, pela geração de energia proveniente de hidrelétricas com grandes reservatórios localizados em diferentes bacias hidrográficas, interligados por extensas linhas de transmissão, sendo o sistema complementado por usinas termelétricas convencionais e nucleares (BRASIL, 2007A, p. 29).

Essa estrutura do setor elétrico, fundada na geração de energia proveniente de hidrelétricas e queima de combustíveis fósseis, tende a ser mantida, pois, segundo o PNMC, para reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE) no setor energético sem sacrificar o desenvolvimento econômico, as principais estratégias traçadas são: 1) substituição gradativa dos combustíveis fósseis por outras fontes nãoemissoras, como hidrelétrica, solar, eólica e biomassa sustentável; e 2) conservar ou usar de forma mais eficiente todas as formas de energia disponíveis. Nesse segundo item, o aumento da produção e utilização de biocombustíveis e a adoção de novas tecnologias no setor de petróleo e gás, para mitigar emissões, são algumas das iniciativas que visam amenizar os impactos do setor de energia no

aquecimento global (BRASIL, 2007B, p. 30).

Nesse cenário de longo prazo, o aproveitamento hidráulico da Região Norte, em especial da Bacia Amazônica, é considerado necessário e estratégico por possuir o maior potencial hídrico, sendo que o não aproveitamento desses recursos implicaria na necessidade de desenvolver um programa termelétrico adicional, de maiores custos e impactos ambientais. Ao analisar os impactos da geração hidrelétrica, levando-se em consideração indicadores como a perda de vegetação nativa, transformação de ambiente, interferência em unidade de conservação, população afetada, interferência em terras indígenas, geração de empregos, dentre outros, o estudo conclui que as usinas que apresentam maior impacto, tanto ambiental quanto socioeconômico, sejam eles positivos ou negativos, estão situadas na Amazônia, correspondendo aos empreendimentos com maiores potências e reservatórios.

Os maiores impactos negativos na dimensão ambiental estão associados a perdas de vegetação nativa, maiores transformações do ambiente lótico em lântico ou estão situadas em unidades de conservação. Na dimensão socioeconômica, destacam-se pela interferência na infraestrutura local devido ao contingente populacional atraído. Em contrapartida, são as usinas da Amazônia, em sua grande maioria, as que apresentam os maiores incrementos nas arrecadações municipais e geração de empregos, conseqüentemente, as que resultam em maiores benefícios socioeconômicos (BRASIL, 2013, p. 351-352).

O Brasil, embora na vanguarda mundial de grandes projetos hidrelétricos para geração de energia, e não obstante a pressão dos movimentos sociais, ainda não possui uma regulamentação em nível nacional dos direitos dos afetados por barragens. Contrariando essa tendência, o Estado do Rio Grande do Sul, em 23 de junho de 2014, comemorou a atitude do Governo Estadual em firmar o Decreto Estadual nº 51.595, que Instituiu a Política de Desenvolvimento de Regiões Afetadas por Empreendimentos Hidrelétricos (PDRAEH) e a Política Estadual dos Atingidos por Empreendimentos Hidrelétricos no Estado do Rio Grande do Sul (PEAEH). Orientada por diretrizes como a melhoria da qualidade de vida da população com desenvolvimento social e econômico sustentável, a PDRAEH tem por principal objetivo a definição conjunta, governo, empreendedores e comunidades afetadas, de projetos para redução e/ou mitigação dos impactos sociais, econômicos, culturais e ambientais decorrentes de empreendimentos hidrelétricos (BRASIL, 2014, p. 2-3).

Para isso, um dos principais instrumentos criados pelo Decreto consiste no Fórum de Participação Permanente, previsto nos artigos 27, VII e 28, espaço de diálogo entre o Poder Executivo, órgãos públicos e privados, empreendedores e a sociedade civil, com vistas a dar maior transparência ao processo e garantir a participação social em todas as fases do empreendimento hidrelétrico (BRASIL, 2014, p. 04-09).

No entanto, o País carece de uma legislação nacional que defina políticas públicas de prevenção e compensação dos impactos socioambientais provocados por novos empreendimentos hidrelétricos. O que se observa são algumas ações positivas no sentido de adoção de novas tecnologias menos impactantes, a exemplo das Pequenas Centrais Hidrelétricas e das usinas-plataforma. Seguindo modelo das plataformas de petróleo da Petrobrás, isoladas em alto mar, as usinas-plataforma consistem em um novo conceito de hidrelétrica para regiões como a Amazônia, altamente automatizadas, que demandarão pouca mão-de-obra para mantê-las em funcionamento e sem alteração dos cursos hidrológicos dos rios. Esse novo modelo de projeto não objetiva a promoção do desenvolvimento local em nome da preservação do meio ambiente, das reservas indígenas e das Áreas de Proteção Ambiental - APAs (VENTURA FILHO, 2013, p. 17-19).

Outra alternativa para reduzir os impactos socioambientais oriundos da geração de energia, bem como a dependência de fontes não renováveis ou das hidrelétricas, consiste no aumento da participação de fontes renováveis não convencionais. Nesse plano, denota-se uma grande expansão da energia eólica, mas muito pouco de energia solar e demais fontes, apesar do perfil favorável do Brasil para a geração de energia mais limpa, em vista da diversidade de recursos energéticos disponíveis e do fator climático favorável.

A maior participação de energias renováveis não convencionais certamente não irá acabar com os conflitos ambientais oriundos da geração de energia, haja vista não existir forma de produção de energia conhecida que seja totalmente isenta de impactos ao meio ambiente e à sociedade, mas certamente pode amenizá-los de forma significativa.

O fomento dessas e de outras alternativas para obtenção de energia proveniente de fontes mais limpas e seguras, com destaque para a eólica e solar, fazem parte das recomendações do último relatório do IPCC, o qual dedicou estudo específico e detalhado dessas fontes sob as perspectivas bibliográfica, científica, tecnológica, ambiental, econômica e

social. Com o objetivo de oferecer informação para a definição de políticas públicas para os governos, o estudo avaliou a contribuição de seis fontes de energia renováveis (bioenergia, energia solar direta, energia geotérmica, hidrelétrica, oceânica e eólica), confirmando a função primordial que cumprem as fontes renováveis, tanto para a mitigação dos efeitos negativos das mudanças climáticas como para o desenvolvimento social e econômico, segurança no fornecimento energético e respeito ao meio ambiente (IPCC, 2014, p. 16-17).

Por fim, um valioso instrumento para equacionar a crescente demanda energética e as responsabilidades socioambientais reside na redução das perdas e no aumento da eficiência energética. A Lei 10.295, de 17/10/2011, também conhecida como Lei da Eficiência Energética, regulamentada pelos Decretos números 4.059 de 19.12.2001 e 4.508 de 11.12.2002, dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia, fixando a obrigação do Poder Executivo, via INMETRO (Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia) de estabelecer níveis máximos de consumo específico de energia ou mínimos de eficiência energética, de máquinas e aparelhos consumidores de energia fabricados ou comercializados no País² (BRASIL, Lei 10.295, 2001, art. 2º).

Não obstante esses e outros programas relacionados ao tema, o desempenho brasileiro em termos de aproveitamento energético ainda é incipiente, consistindo em campo para avanços relevantes. De acordo com o segundo relatório do Conselho Americano para Economia Energeticamente Eficiente (ACEEE), o qual avaliou a performance em termos de eficiência energética das 16 principais economias mundiais, o Brasil aparece em 15º (décimo quinto) lugar, juntamente com nações como México, Rússia e EUA, enquanto a União Europeia lidera o *ranking*. Pelo estudo, todos os países analisados apresentam margem para melhorias, sendo que, no Brasil, conhecido pelo seu potencial em fontes de energia renováveis, em termos de eficiência energética, áreas como construção civil e indústria foram

2 A partir da Lei 10.295, o Inmetro (Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia) autarquia federal, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, criada pela Lei 5.966, de 11 de dezembro de 1973, passou a estabelecer programas de avaliação da conformidade compulsórios na área de eficiência energética, dos quais destaca-se o Programa Brasileiro de Etiquetagem, o qual fornece informações sobre o desempenho dos produtos, considerando atributos como a eficiência energética, o ruído e outros critérios para orientar os consumidores na aquisição de produtos que consumam menos energia e estimular a competitividade da indústria na fabricação de produtos cada vez mais eficientes. Disponível em: http://www2.inmetro.gov.br/pbe/conheca_o_programa.php. Acesso em: 28/08/2014.

as que mais demandaram melhorias. Como pontos positivos do Brasil, o levantamento destacou a eficiência do setor de transportes, ficando em quinto lugar nesse quesito, principalmente devido à economia de combustíveis em veículos de transporte coletivos e aos recentes investimentos em transporte ferroviário, o maior de todas as demais nações analisadas. (AMERICAN COUNCIL FOR AN ENERGY-EFFICIENT ECONOMY, 2014, p. 77)

Assim, percebe-se que a equação energia-desenvolvimento-meio ambiente possui variáveis complexas no mundo heterogêneo, de diferentes realidades socioeconômicas, relações de poder assimétricas e acesso diferenciado aos recursos naturais, de difícil solução, a qual deve ser buscada. As possíveis alternativas requerem uma ação humana fundamental e consistente na ação política coordenada, que envolva os diversos setores governamentais, o mercado e a sociedade. O Brasil evoluiu em termos de legislação, conhecimento e consciência, mas precisa ampliar e aprimorar a conexão entre as políticas existentes no sentido de torná-las mais efetivas. Também, uma maior participação das fontes de energias renováveis não convencionais, associada a uma maior eficiência energética, podem contribuir significativamente para que o Brasil rume a uma matriz energética mais segura, limpa e sustentável, reduzindo as emissões de gases de efeito estufa e os demais impactos socioambientais. Se ainda pairam incertezas em relação à viabilidade econômica de algumas fontes renováveis, com algum receio do mercado, nota-se que esse quadro está mudando, em virtude do forte interesse da comunidade internacional, cabendo ao Brasil, via políticas públicas, incentivar o desenvolvimento do setor no âmbito nacional.

As políticas públicas devem ser o norte para a definição de uma nova ordem mundial, não apenas sob o aspecto econômico e ambiental, mas, sobretudo, sob o aspecto de solidariedade mundial. Contudo, a história tem demonstrado que nenhuma política, nenhuma mudança civilizatória se conseguiu, ou apresentou êxito, sem o respaldo dos indivíduos e das sociedades. A experiência vem demonstrando que as pessoas, quando informadas e conscientes, são mais responsáveis e representam um valioso respaldo para a introdução, no mercado, de produtos e recursos caracterizados pela eficiência energética e compromisso ambiental (BRAVO, 2012, p. 25).

Em matéria ambiental e, mais especificamente no que diz respeito à política energética, constata-se no Brasil a presença de importantes mecanismos de transparência e participação popular; contudo, estes ainda

carecem de maior efetividade. Tanto políticas gerais, como a Política Nacional de Meio Ambiente, quanto políticas mais específicas, como a Política Nacional de Água e a Política Nacional de Energia, possuem em suas regras e programas a previsão de amplo acesso à informação e à participação cidadã na definição das mesmas, em nome da concretização dos demais princípios norteadores do Direito Ambiental.

A informação serve para o processo de educação de cada pessoa e da comunidade. Mas a informação visa, também, dar a chance à pessoa informada de tomar posição ou pronunciar-se sobre a matéria informada. [a] participação popular, visando à conservação do meio ambiente, insere-se num quadro mais amplo da participação diante dos interesses difusos e coletivos da sociedade. É uma das notas características da segunda metade do século XX. (MACHADO, 2014, p. 123-126)

Na grande maioria das situações, os espaços de participação oficiais, regulamentados por normas estatais, a exemplo do Conselho Nacional de Energia (criado pela Lei 9.478/97, artigo 2º e regulado pelo Decreto 3520/00), são massivamente dominados por representantes do Governo e a participação cidadã é utilizada como forma de legitimação dos interesses do Estado, os quais nem sempre refletem a vontade popular. Já os fóruns e reuniões organizados pela sociedade civil, como o caso do Fórum Social Mundial, embora sejam criticados por muitas vezes refletir a ideologia de partidos de esquerda, consistem em eventos democráticos onde se debatem os principais aspectos ideológicos e interesses econômicos que atentam aos direitos humanos, em especial o direito a um meio ambiente equilibrado. Além disso, embora sem caráter deliberativo e qualquer poder de submissão estatal, eventos dessa natureza têm por virtude irradiar à sociedade mundial um reforço da consciência cívica ambiental (BRASIL, 1997, p. 02-03).

Enfim, para a correta condução das questões ambientais, em especial no que diz respeito à política energética nacional, o Brasil necessita de algumas mudanças no marco legal e políticas públicas que incentivem a consolidação da indústria e do mercado de energias renováveis não convencionais como a eólica e a solar. Essa iniciativa deve objetivar o crescimento da participação de energias mais limpas, sem que isso represente o abandono das demais fontes energéticas, pois, para a sociedade complexa e de risco, uma estratégia para o Brasil tornar-se líder mundial em energia realmente limpa, segura, renovável e acessível,

deve envolver uma maior diversificação da sua matriz energética, com o aproveitamento de todo o manancial de recursos naturais disponíveis, de forma sustentável e amplamente democrática.

Para que a política energética brasileira se desenvolva e se concretize nos marcos da segurança, acessibilidade, sustentabilidade socioambiental, viabilidade econômica e eficiência, são indispensáveis a participação comunitária e o diálogo. É a participação que, mediante o debate aberto dos diferentes interesses e pontos de vista em jogo, pode proporcionar um ambiente de convergência e cooperação entre Estado, mercado e comunidade, e não de divergência, como no caso da Hidrelétrica de Belo Monte e a população ribeirinha do Rio Xingu.

CONCLUSÃO

Os conflitos socioambientais gerados pelos mais recentes empreendimentos hidrelétricos evidenciam que os meios tradicionais de discussão, a exemplo das audiências públicas realizadas na fase de licenciamento ambiental, não são suficientes para conciliar os diversos interesses. O Brasil necessita aperfeiçoar seu sistema de acesso à informação e participação comunitária nas definições da política energética, não apenas em empreendimentos específicos, mas também consultar a população a respeito das decisões a serem tomadas. Como sugestão, a alternativa encontrada pela legislação gaúcha de proteção aos afetados por barragens, com a realização de fóruns permanentes, pode ser uma solução viável. Além disso, a necessidade de enfrentar a opinião comunitária nas decisões públicas, mesmo sem caráter vinculante, também é uma proposta que merece avaliação. Medidas como essas certamente se justificam em nome da relevância das convicções e valores comuns voltados para a construção de uma legislação efetiva, soluções mais justas e o necessário equilíbrio Estado-mercado-comunidade.

A sustentabilidade da matriz energética brasileira demanda um processo de mudança que deve ser liderada pelo Estado. A definição de atribuições e responsabilidades, a instituição de incentivos fiscais e econômicos para a migração do setor para fontes mais limpas, a atuação direta na solução de conflitos ambientais, a difusão da importância da eficiência energética e o controle sobre o mercado são algumas das ações de iniciativa do Estado brasileiro, para a definição de uma estratégia de desenvolvimento que leve em consideração a sustentabilidade

socioambiental do planejamento energético.

Em termos ambientais e, mais especificamente, em matéria de energia, atualmente, no Brasil, não se pode afirmar com segurança se as normas e políticas públicas de atuação do Estado refletem o desejo da sociedade. A carência de diálogo e debates sobre as convicções das pessoas, somada à baixa participação popular nas esferas existentes, pela falta de confiança, geram profundas dúvidas a respeito da representatividade dos representantes do povo. Considerando-se que a legislação ambiental brasileira, do ponto de vista técnico, pode ser considerada como uma das mais modernas do mundo, possíveis dissonâncias entre essa qualidade formal e sua baixa efetividade ou aceitação popular podem indicar a carência de políticas públicas para demonstrar seu valor, bem como políticas que incentivem a participação e deliberação popular na efetivação destas. Em matéria de energia, hoje, no Brasil, as normas e políticas públicas carecem de maior legitimidade social.

Sabe-se que muito já foi conquistado; no entanto, é preciso avançar para a evolução da política energética brasileira, no sentido de torná-la mais legítima, sustentável, acessível e inclusiva. Com o crescimento da participação de energias mais limpas, sem abandonar as demais fontes energéticas, o Brasil tem condições de tornar-se líder mundial em energia limpa, segura, renovável e acessível, de forma sustentável e verdadeiramente democrática.

REFERÊNCIAS

AMERICAN COUNCIL FOR AN ENERGY-EFFICIENT ECONOMY. The 2014 International Energy Efficiency Scorecard. Washington, 2014. Disponível em: <<http://www.aceee.org/sites/default/files/publications/researchreports/e1402.pdf>>. Acesso em: 30 de agosto 2014.

A Norte Energia S. A, composta por empresas estatais e privadas do setor elétrico, fundos de pensão e de investimento e empresas autoprodutoras. Disponível em: <http://norteenergiasa.com.br/site/portugues/norte-energia-s-a/>. Acesso em: 20 de julho de 2016.

BOFF, Leonardo. *Tempo de Transcendência: o ser humano como um projeto infinito*. Rio de Janeiro: Sextante, 2000.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 de setembro de 2014.

BRASIL. Lei 9.478, de 7 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 ago. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm>. Acesso em: 25 de março de 2014.

BRASIL. Lei nº 10.295, de 17 de Outubro de 2001. Dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia e dá outras providências. Publicado no D.O.U. de 18.10.2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/L10295.htm>. Acesso em: 28 de agosto de 2014.

BRASIL. Decreto nº 6.263, de 21 de novembro de 2007. Institui o Plano Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC. 2007A. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/smcq_climaticas/_arquivos/plano_nacional_mudanca_clima.pdf>. Acesso em: 15 de agosto de 2014.

BRASIL, Ministério de Minas e Energia; Empresa de Pesquisa Energética. Plano nacional de energia 2030. Brasília, DF, 2007B. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/publicacoes/pne_2030/PlanoNacionalDeEnergia2030.pdf>. Acesso em: 25 de março de 2014.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 de dez. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm>. Acesso em: 25 de março de 2014.

BRASIL. Rio Grande do Sul. Decreto nº 51.595, de 23 de Junho de 2014. Institui a Política de Desenvolvimento de Regiões Afetadas por Empreendimentos Hidrelétricos (PDRAEH), e a Política Estadual dos Atingidos por Empreendimentos Hidrelétricos no Estado do Rio Grande do Sul (PEAEH). Publicado no DOE n.º 118, de 24 de junho de 2014. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=61045&hTexto=&Hid_IDNorma=61045>. Acesso em: 25 de agosto de 2014.

BRASIL, Ministério de Minas e Energia. Projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte: fatos e dados. Brasília: 2011. Disponível em: <<http://www.epe.gov.br/leiloes/Documents/Leil%C3%A3o%20Belo%20Monte/Belo%20Monte%20-%20Fatos%20e%20Dados%20-%20POR.pdf>>. Acesso em: 25 de agosto de 2014.

BRAVO, Álvaro Sánches. Injustiça ambiental y derecho humano al água. In: BRAVO, Álvaro Sánches (ed.). *Justiça e Medio Ambiente*. Espanha, Sevilha: Punto Rojo livros, 2013. P. 151-170.

BRUM, Eliane. Casa é onde não tem fome: a história da família de ribeirinhos que, depois de expulsa por Belo Monte, nunca consegue

chegar. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2016/07/18/opinion/1468850872_994522.html. Acesso em: 20 de julho de 2016.

HOLSTON, James. *Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. Tradução de Claudio Carina. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IPCC, 2014: Summary for Policymakers, In: Climate Change 2014, Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA. Disponível em: <http://report.mitigation2014.org/spm/ipcc_wg3_ar5_summary-for-policymakers_approved.pdf>. Acesso em: 08 de agosto de 2014.

LEFF, Enrique. *Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. Petrópolis: Vozes, 2001

MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Estudos de Direito Ambiental 2*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2014.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. O Princípio da Precaução e o Direito Ambiental. IN: *Políticas Públicas Ambientais*. Álvaro Sanchez Bravo (Editor). Sevilha, Espanha: ArCiBel Ed., 2008. p. 407-428.

VENTURA FILHO, Altino. As Hidrelétricas da Amazônia e o Meio Ambiente. In: Fórum de Debates do Jornal GGN. Disponível em: <http://jornalgggn.com.br/sites/default/files/documentos/11h_altino_0.pdf>. 2013. Acesso em: 26 de agosto de 2014.

Artigo recebido em: 19/04/2017.

Artigo aceito em: 10/11/2017.

Como citar este artigo (ABNT):

PIAIA, Thami Covatti; CERVI, J. R. BELO MONTE, SUAS DISTOPIAS, E A (IN)SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL DO PLANEJAMENTO ENERGÉTICO BRASILEIRO. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 14, n. 30, p. 169-186, set./dez. 2017. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1053>>. Acesso em: dia mês. ano.