

Recursos hidráulicos: questões sociais e ambientais

CARLOS B. VAINER

Visão geral do problema¹

A O LONGO dos anos 1980, no Brasil como em vários países latino-americanos, acompanhando o processo de democratização, a ascensão de movimentos ambientalistas, a conseqüente difusão das preocupações com a preservação do meio ambiente, a pressão da sociedade civil e, sobretudo, a resistência das populações atingidas conduziram progressivamente o setor elétrico a incorporar questões sociais e ambientais à sua agenda. Em 1986, foi criado o Conselho Consultivo de Meio Ambiente da Eletrobrás (CCMA). Nesse mesmo ano, a Resolução 01/86 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) regulamentou a obrigatoriedade de realização de Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e Relatórios de Impacto Ambiental (Rima) para fins de licenciamento ambiental.² Ainda em 1986, embora preocupada predominantemente em assegurar as condições necessárias ao bom funcionamento de seus aproveitamentos hidrelétricos, a Eletrobrás produziu os dois primeiros documentos explicitamente voltados para a questão ambiental: o Manual de Efeitos Ambientais dos Sistemas Elétricos e o Plano Diretor para a Melhoria do Meio Ambiente nas Obras e Serviços do Setor Elétrico.

No ano seguinte, enquanto a Resolução Conama 06/87 vinha estabelecer regras para o licenciamento ambiental de obras de grande porte, especialmente de energia elétrica, era criada a Divisão (depois Departamento) de Meio Ambiente da Eletrobrás.

Com a Constituição Federal e as Constituições Estaduais, o final da década de 1980 e o início da década de 1990 marcaram também o avanço das legislações estaduais e a consolidação das agências ambientais de vários estados. No âmbito da Eletrobrás, veio à luz o Plano Diretor de Meio Ambiente do Setor Elétrico.

Assim, o período foi de enorme importância para concepção, criação, instauração e início da consolidação de um aparato institucional e técnico-operacional que deveria permitir às empresas do setor elétrico atender às exigências legais. Foram criados departamentos de meio ambiente nas empresas energéticas, recrutaram-se e formaram-se quadros técnicos capacitados a incorporar a dimensão ambiental ao planejamento e execução dos projetos hidrelétricos e, *last but not least*, a conduzir negociações com as populações afetadas e suas organizações representativas.

Essa evolução refletia, ao mesmo tempo que favorecia, a democratização política em curso, que teve um de seus elementos centrais na organização de diferentes segmentos da população e no crescente controle social sobre as empresas estatais e sobre as agências governamentais de modo geral. A vontade de participação, acompanhada de uma rápida qualificação político-técnica de organizações populares e organizações não-governamentais, expressava o extraordinário amadurecimento de uma sociedade que, após duas décadas de ditadura militar, passava a questionar o modelo de desenvolvimento socialmente injusto e ambientalmente irresponsável implantado *manu militari*.

Não se pretende sugerir que a Eletrobrás, as empresas federais e estaduais incorporaram plenamente e, menos ainda, traduziram em suas práticas de planejamento e execução a necessidade de rever a matriz energética brasileira e a opção pelos grandes projetos; tampouco parecem ter sido capazes de contemplar de maneira consistente a exigência de uma avaliação mais adequada dos custos sociais e ambientais desses projetos. Pelo contrário, os progressos assinalados ocorriam quase sempre por pressões externas ao setor elétrico, que se comportava, salvo honrosas exceções, de forma defensiva, reativa e tímida.

As insuficiências desse processo ficavam claras: i) na incapacidade de se equacionarem e resolverem os problemas resultantes das grandes obras já construídas e que ainda se arrastavam (e, em alguns casos, se arrastam até hoje³); ii) na persistência de um planejamento megalômano da expansão da capacidade de geração por meio, ainda e sempre, de grandes projetos, cuja maior ilustração é o Plano Nacional de Energia Elétrica 1987-2010 (Plano 2010) e os mais recentes planos decenais de expansão, elaborados sempre sob a pressão das emergências; iii) na rejeição liminar a qualquer esforço para uma revisão da estratégia exportadora de energia e, de forma mais ampla, do modelo de desenvolvimento urbano-industrial desequilibrado social, espacial e ambientalmente;⁴ iv) na ausência de qualquer esforço sistemático para explorar a enorme jazida representada pela conservação e economia de energia.

Passivo social e ambiental, insuficiências legais e institucionais, insistência em erros já várias vezes cometidos, contraditoriamente, conviveram nessa época com as lutas dos atingidos por barragens, as denúncias de movimentos ambientalistas e com o despertar de uma sensibilidade para as questões sociais e ambientais em alguns segmentos do próprio setor elétrico. Foi um período de rico debate, no qual o confronto de idéias e projetos sustentou um triplo aprendizado: i) o da democracia – que significa também, necessariamente, o conflito; ii) o da responsabilização social e ambiental crescente do setor elétrico e de suas empresas; iii) o da necessidade de qualificar quadros técnicos e criar os espaços legais e institucionais favoráveis, se não à resolução, pelo menos à explicitação dos novos conflitos e desafios sociais e ambientais associados aos grandes projetos hidrelétricos.

A declaração de representante da Eletrobrás à imprensa, em 1988, expressava de maneira adequada o clima então dominante:

realmente nossas hidrelétricas foram construídas sem qualquer preocupação com a qualidade de vida da população e com o meio ambiente, gerando dessa forma desastres calamitosos do ponto de vista social e ecológico. Mas tenham uma dose de paciência com o nosso setor: afinal, reconhecemos nossas culpas e estamos dispostos a revisar nossas políticas para tentar resgatar nossa dívida com a sociedade brasileira. (*Jornal da Tarde*, 11.5.1988)

Boas intenções... nem sempre seguidas de gestos, é verdade, mas que já representavam um progresso.

É esse processo que, em certa medida, a deflagração da reestruturação setorial veio interromper. Ao privatizar sem critérios empresas de geração e distribuição de energia elétrica, ao favorecer de maneira atabalhoada a concessão de direitos de exploração de potenciais hidrelétricos a grupos privados, a reestruturação não apenas rompeu com o processo anterior, como colocou em risco muito do que havia sido conquistado em termos sociais e ambientais.

A legislação a respeito de concessões foi absolutamente omissa quanto ao tratamento a ser dado aos problemas sociais e ambientais decorrentes de grandes projetos hidrelétricos. Os consórcios privados, que adquirem empresas elétricas e concorrem para obter concessões, raramente têm experiência ou qualificação no tratamento das questões sociais e ambientais. Assistiu-se, assim, ao desmonte de uma série de agências estatais, coerente com a própria opção pela desregulamentação e redução de atribuições estatais, a serem delegadas ao mercado. A nova agência reguladora – Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) – é manifestamente incompetente para dar conta das questões sociais e ambientais.⁵ Quanto à Empresa de Planejamento Energético (EPE), criada pelo Decreto n.5.184 (16.8.2004), ainda não tem claramente definidas suas responsabilidades do ponto de vista social e ambiental.⁶

A ruptura atingiu também a articulação, desenvolvida ao longo de dez anos, entre a legislação para o setor elétrico, a legislação ambiental e o ciclo do projeto hidrelétrico. O processo de licenciamento ambiental foi subvertido sem que ficassem claras as responsabilidades e atribuições do poder concedente e da agência que o representa (ANEEL), da empresa concessionária e das agências ambientais (estaduais ou nacional), criando uma terra de ninguém na qual passou a vigorar a improvisação, cujos custos passaram a recair, como de hábito, sobre as populações atingidas e sobre o meio ambiente. A recente criação da Empresa de Planejamento Energético (EPE), como se verá a seguir, não parece ter sido capaz de dar uma solução à questão, uma vez que se tornaram anacrônicas as regras para licenciamento herdadas da segunda metade dos anos 1980, sem que a renovação legal-institucional em marcha desde a privatização tenha equacionado as questões que se impõem.⁷

A ausência de um debate público consistente e abrangente sobre o novo modelo institucional, bem como sobre suas implicações sociais e ambientais, sinalizou a vontade de relegar ao passado as experiências de participação e negociação, fazendo da privatização também um meio de limitar o controle social

nos processos de decisão – sejam aqueles referentes aos planos de longo e médio prazos sejam aqueles direta e imediatamente associados à implantação de projetos específicos.

Ao lado disso, parece crescer uma espécie de nova consciência antiambientalista em setores empresariais ligados ao setor de infra-estrutura, particularmente no setor elétrico, que retoma o velho e carcomido tema do “meio ambiente adversário do desenvolvimento”. As manifestações desse antiambientalismo empresarial, com retórica desenvolvimentista, insistem em denunciar o que seriam os exageros da legislação, a lentidão e a burocracia das agências ambientais, o excesso de zelo do Ministério Público. Mais importante que as manifestações, são as pressões concretas exercidas sobre a área ambiental do governo federal, notadamente o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), responsável por muitos licenciamentos. A chantagem continuada que acusa as agências habituais de bloquear o desenvolvimento tem rendido frutos, como quando o próprio presidente da Eletrobrás passa a agir como simples correia de transmissão de interesses externos e declara publicamente: “Ou o governo dá um soco na mesa e libera os projetos do setor de energia ou esse povo (do meio ambiente) vai parar o Brasil” (Agência Estado, 30.8.2006).⁸

Há, pois, que colocar em discussão os impactos da reestruturação e privatização do setor elétrico. Trata-se de examinar se, e em que medida, o processo em marcha tende a favorecer o recrudescimento de um tratamento insensível e irresponsável dos impactos sociais e ambientais de grandes barragens. Trata-se, sobretudo, tanto do ponto vista legal-institucional quanto do ponto de vista político prático, de garantir às populações atingidas, e à sociedade civil de modo geral, uma efetiva participação nos processos de decisão e um efetivo controle sobre os novos empreendimentos.

É também de fundamental importância esclarecer e discutir o papel desempenhado nesse processo por agências multilaterais, em particular do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que reivindicam abertamente a liderança da reestruturação dos setores elétricos na América Latina, e nos países periféricos de modo geral.

Ao longo deste texto, buscamos aportar algumas evidências, para o caso brasileiro, da precipitação e ligeireza com que o processo de reestruturação vem sendo conduzido, e o grande risco de assistirmos, no futuro próximo, a um agravamento dos problemas resultantes do tratamento irresponsável dos impactos sociais e ambientais de grandes projetos do setor elétrico. Ao final, e tendo em vista a recente reeleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), alinhamos algumas reflexões acerca da situação atual e de medidas que deveriam ser encaminhadas pelo novo governo, a fim de resgatar a dívida socioambiental do setor elétrico e evitar a reprodução de catástrofes no futuro.

Omissões e concessões das leis de concessões

As leis de concessões – Lei n.8.987, de 13.2.1995, e Lei n.9.074, de 7.7.1995 – tiveram por finalidade regulamentar o artigo 175 da Constituição de 1988, que trata da prestação de serviços públicos.⁹ É digna de nota a completa omissão acerca das questões sociais e ambientais porventura associadas à prestação dos serviços concedidos.

O artigo 23 da Lei n.8.987 estabelece nada menos de quinze cláusulas essenciais dos contratos de concessão, mas nenhuma delas menciona eventuais impactos sociais e ambientais. A única e solitária menção ao meio ambiente aparece no artigo 29, incluindo entre as incumbências do poder concedente: “X – estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio ambiente e conservação”.

Destaque-se, porém, que, ao lado dessas omissões, a lei não se esquece de conferir às empresas concessionárias o poder de “promover as desapropriações [...] conforme previsto no edital e no contrato” (artigo 31, alínea VI).

O silêncio da Lei n.9.074 é ainda mais grave, posto que ela é especialmente consagrada a estabelecer o regime de concessão de serviços de energia elétrica. Queremos chamar a atenção para dois pontos: o conceito de “aproveitamento ótimo” e a insistência na menção às desapropriações.

A lei determina que “nenhum aproveitamento hidrelétrico poderá ser licitado sem a definição do ‘aproveitamento ótimo’ pelo poder concedente” (artigo 5º, § 2º). E a lei esclarece:

considera-se “aproveitamento ótimo” todo potencial definido em sua concepção global pelo melhor eixo do barramento, arranjo físico geral, níveis d’água operativos, reservatório e potência, integrante da alternativa escolhida para divisão de quedas de um bacia hidrográfica. (artigo 5º, § 3º)

Será necessário destacar que a visão de *aproveitamento ótimo* se restringe ao conceito de eficiência energética, desconhecendo integralmente o que poderíamos chamar de *eficiência social e ambiental*!

Se não há nenhuma preocupação em *otimizar* ambiental e socialmente o empreendimento, há, no entanto, uma clara decisão de criar os meios legais para *limpar o terreno* para a implantação do projeto. Se a Lei n.8.987 atribuía ao concessionário o poder desapropriatório, a Lei n.9.074 completa o serviço, determinando que cabe ao poder concedente

declarar a utilidade pública para fins de desapropriação [...] das áreas necessárias à implantação de instalações concedidas, destinadas a serviços públicos de energia elétrica, autoprodutor e produtor independente. (Lei n.9.074, artigo 10º)

A preocupação em preparar as condições para o exercício do poder de desapropriação pelas empresas concessionárias confere um novo sentido ao silêncio sobre os impactos ambientais e sociais. A elaboração da legislação parece ter tido o claro objetivo de preparar o retorno da *estratégia territorial-patrimonialista*, predominante até a metade dos anos 1980, sob a égide da qual “a instalação de

barragem pode ser vista como parte de uma verdadeira operação de ocupação” (Vainer, 1990, p.113). Essa estratégia, que também se poderia chamar de *indenizatória*,

somente reconhece na área afetada aqueles que detêm direitos de propriedade. Não há população, não há trabalhadores ou moradores, há apenas propriedade. E, nestes termos, o deslocamento se resume e se resolve através de uma infinidade de ações individuais de compra e venda. (Vainer, 1990, p.114)

A declaração de “utilidade pública” concede *de facto* ao concessionário o poder de impor, à margem de qualquer negociação, o valor das indenizações; mesmo porque, se algum proprietário, renitente, decidir submeter o preço a arbitragem em juízo deverá pagar seu tributo à morosidade da Justiça.¹⁰ A violência assim exercida é tanto maior quando se tem em vista que esse poder de desapropriação, em nome do interesse público, é transferido pelo Estado a empresas privadas cujo único e exclusivo fim é a maximização de seus próprios lucros. Entende-se a declaração de utilidade pública nos casos de prestação de serviços públicos de luz e energia, mas ainda será necessário um grande esforço dos juriconsultos de plantão para explicar qual pode vir a ser a utilidade *pública* de um aproveitamento hidrelétrico no qual uma empresa *privada* utiliza um potencial hidrelétrico, que é patrimônio da nação, para abastecer de eletricidade uma planta industrial de sua propriedade.

Vê-se, pois, que a omissão da legislação sobre concessões não omite tudo, afirmando e reiterando o poder expropriatório concedido às empresas concessionárias, ressuscitando as estratégias e práticas territoriais-patrimonialistas-indenizatórias. A essa altura, talvez valesse a pena lembrar que o próprio Banco Mundial já assumiu que as práticas indenizatórias são precárias:

a simples compensação monetária das perdas patrimoniais sob a égide da legislação de desapropriação por utilidade pública não pode realisticamente gerar qualquer expectativa de promover resultados satisfatórios para as populações atingidas por barragens nos países em desenvolvimento. (The World Bank, 1994, p.1-8)¹¹

Legislação ambiental desrespeitada e as novas modalidades de “alocação de riscos”

Como se não bastasse a total omissão da questão ambiental, o processo de reestruturação, tal como foi conduzido, desrespeitou abertamente a legislação ambiental. Se não, vejamos.

O licenciamento ambiental, segundo a legislação,¹² deve ser solicitado pelo empreendedor ao órgão ambiental competente que, conforme o caso, poderá ser a agência ambiental estadual ou nacional. Assim é que, ao definir as etapas para o licenciamento ambiental, a legislação vigente estabelece:

- I. Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do **empreendedor**, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;

II. Requerimento de licença ambiental pelo **empreendedor**... (Resolução Conama 237/97, artigo 10º – ênfase do autor).

E nem poderia ser de outra forma: cabe ao empreendedor, àquele que pretende empreender um projeto ou obra que agride o meio ambiente, o ônus de solicitar a licença ambiental.

Acontece, porém, que, no afã de entregar a empreendedores privados concessões para exploração de potenciais hidrelétricos, a Aneel começou a aceitar que, ao contrário do que estabelecia a lei, a licença passasse a ser solicitada, e fornecida, antes mesmo que se soubesse quem seria o empreendedor, isto é, antes da licitação. Em favor desse procedimento, tornado regra pela chamado novo modelo do setor elétrico instaurado no primeiro governo Lula, seus defensores arguem que nenhuma empresa privada se interessaria em participar da licitação de um aproveitamento sem saber se, e em que condições, seria obtida a licença ambiental. Nas novas condições, estabelecidas inicialmente na prática e posteriormente na lei, a empresa vencedora da licitação obtém a concessão sem ter assumido nenhum compromisso com as populações atingidas ou com o órgão ambiental, como tampouco sem ter participado das audiências públicas realizadas como momentos do processo de licenciamento.¹³

É verdade que o edital de licitação, via de regra, traz como anexo os termos em que foi concedida a licença ambiental e, se for o caso, as condições impostas pelo órgão ambiental. A leitura dessas licenças, porém, não permite nenhuma ilusão: no mais das vezes, contentam-se em reproduzir as vagas e suaves recomendações constantes dos Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental.¹⁴

Destaque-se, igualmente, a fragilidade dos editais no que se refere às dimensões sociais e ambientais, particularmente no que concerne aos chamados “requisitos para a pré-qualificação”. No item referente à “qualificação técnica”, descobre-se que as empresas que concorrem à licitação devem comprovar que seu responsável técnico detém experiência em “obras e serviços de engenharia similares”. As empresas devem igualmente apresentar certificados expedidos pelo Conselho Regional de Engenharia que “comprovem a boa qualidade de obras e serviços de engenharia similares”. Não se exige, porém, nenhuma capacitação, da empresa ou de seus técnicos, no manejo de questões sociais e ambientais, inerentes a esses empreendimentos.

Ao liberar o empreendedor de apresentar qualificação na área social e ambiental e ao colocá-lo à margem da responsabilidade pelo licenciamento ambiental, o que se faz é isentá-lo dos próprios impactos acarretados pela obra que empreende. Não tendo participado do processo de licenciamento ambiental prévio nem lhe tendo sido exigida nenhuma competência nessa esfera, a empresa vencedora da licitação poderá se sentir totalmente dispensada de assumir quaisquer ônus sociais e ambientais que forem detectados durante o processo de construção ou operação. Essa é uma grande concessão aos empreendedores privados, pois é sabido que as avaliações de impactos ambientais estão longe de constituir

um exercício de ciência exata e positiva, e que há um elevado grau de incerteza. No mínimo, é possível afirmar, sem medo de errar, que as regras vigentes e o conjunto de práticas que se vêm adotando contribuem para criar um ambiente de facilidades que favorecem desmandos sociais e ambientais.¹⁵

É curioso que aqueles que promoveram e defendem a privatização do setor elétrico, sob o argumento de que permitiria aumentar a eficiência alocativa em razão do livre jogo das leis do mercado, insistam em louvar a virtude de regras que viriam proteger o empreendedor privado dos riscos inerentes à atividade empresarial em que investiu. Assim, por exemplo, em relatório publicado pelo Ministério de Minas e Energia e pela Eletrobrás, no qual se reproduzem as recomendações dos consultores contratados para propor o modelo de reestruturação setorial, lê-se:

o uso de recursos do setor privado em novos aproveitamentos hidrelétricos significa que os riscos e responsabilidades deverão ser alocados de maneira muito mais clara entre os setores público e privado. Os elementos públicos de projetos (como por exemplo necessidades de irrigação e implicações de certos riscos, como um maior número de pessoas a serem reassentadas do que o originalmente previsto) poderão em certos casos ser absorvidos pelo orçamento federal. (Ministério de Minas e Energia/Secretaria de Energia/Eletrobrás, s. d., p.30)

A pergunta que fica é: quais são os riscos e responsabilidades *alocados* ao setor privado?

Documento do Ministério de Minas e Energia da época do governo Fernando Henrique Cardoso, que trazia as recomendações de consultores ingleses, era bastante eloqüente: “o procedimento de licenciamento ambiental também deverá sofrer ajustes para *atender às necessidades do setor privado*” (Ministério de Minas e Energia/Secretaria de Energia/Eletrobrás, s. d., p.30). É a isso que se chama de alocar de maneira clara os riscos?

Mais recentemente, cartilha do chamado “novo modelo do Setor Elétrico” do governo Luiz Inácio Lula da Silva, no capítulo consagrado aos objetivos de modicidade tarifária e, não por acaso, “alocação eficiente dos recursos”, deixa claro que a concessão de licença prévia anteriormente à licitação tem por finalidade “reduzir os riscos associados aos investimentos” (Ministério de Minas e Energia, s. d.).

Responsabilidades do Banco Mundial

A forma pela qual vem ocorrendo a reestruturação do setor elétrico brasileiro provavelmente não reproduz, tal e qual, o que se passou nos demais países latino-americanos. Talvez apenas no Brasil a privatização tenha se beneficiado de recursos de bancos oficiais, estatais – isto é, o Estado emprestou dinheiro para empresários privados comprarem empresas do próprio Estado.¹⁶ Talvez apenas no Brasil a privatização tenha colocado uma empresa elétrica nas mãos de uma empresa estatal estrangeira – o que significa, nesse caso, que a privatização não foi privatização, mas apenas a transferência de um patrimônio do Estado bra-

sileiro ao Estado francês.¹⁷ Talvez apenas no Brasil a lei que regula a concessão de serviços elétricos seja completamente omissa quanto aos aspectos sociais e ambientais associados aos empreendimentos de geração hidrelétrica. Talvez apenas no Brasil a agência responsável pela regulação do setor tenha promovido licitações em aberta desobediência à legislação ambiental e novas regras tenham sido estabelecidas sem que a antiga legislação tenha sido revista e/ou revogada. Talvez apenas no Brasil estejamos correndo riscos tão grandes de assistir a um agravamento não apenas dos impactos, mas também da desqualificação do Estado e das empresas concessionárias para darem conta desses impactos.

Certamente, porém, o processo de reestruturação do setor elétrico é um movimento que ultrapassou as fronteiras brasileiras, promovido agressivamente por agências multilaterais, o Banco Mundial em primeiro lugar. Os documentos do Banco Mundial (1993, p.19) são explícitos:

O Banco promoverá dinamicamente a orientação comercial e organização empresarial do setor de eletricidade nos países em desenvolvimento, e a participação privada no referido setor.

O engajamento desse Banco na reestruturação e privatização setoriais conduziu a instituição a transformar em condicionalidade o compromisso dos países com o processo:

O avanço explícito do país em direção ao estabelecimento de um marco legal e processos regulatórios que o Banco considere satisfatórios será um requisito que se exigirá em todos os empréstimos para energia elétrica. (Banco Mundial, 1993, p.19)

O esforço do Banco Mundial pode ser verificado em documento mais recente:

O Banco está agora emprestando para a reestruturação do setor de energia em cerca de 37 países. Quase todos os projetos aprovados do documento de política energética de 1993 incluíram assistência, condicionalidade ou ambos para a reestruturação setorial, assim como outros nove projetos em setores não-energéticos. (The World Bank, 1998, p.3)

O compromisso do Banco Mundial com a privatização dos serviços públicos no Brasil é evidenciado também no documento em que foi definida sua estratégia para o Brasil (Country Assistance Strategy – CAS), quando saudou “a aprovação, em 1995, de emendas constitucionais permitindo a participação da iniciativa privada nos setores de gás natural, eletricidade, petróleo, transporte marítimo e telecomunicações” (Banco Mundial, in Vianna Junior, 1998, p.99).¹⁸

E quais são as expectativas do Banco Mundial quanto aos possíveis impactos sociais e ambientais da reestruturação dos setores elétricos, na qual se engajou de maneira tão decidida? Ora, é o próprio Banco quem reconhece que pouco sabe a esse respeito.

mais avaliações são necessárias acerca do impacto das reformas do setor energético no meio ambiente para determinar se mudanças são necessárias nas políticas

setoriais ou nos marcos regulatórios para evitar impactos ambientais negativos. (The World Bank, 1998, p.23)

É, de fato, surpreendente que o Banco Mundial engaje-se de modo tão decisivo no processo de reestruturação, criando ainda novas condicionalidades para os empréstimos em energia, sem uma avaliação sistemática e consistente acerca de suas possíveis conseqüências ambientais.¹⁹

Agenda social e ambiental para um setor elétrico renovado

Se o apagão de 2001 havia sinalizado a falência técnica da reforma neoliberal do setor elétrico, a crise financeira das empresas privadas de energia elétrica, vinda a público no início de 2003, pôs a nu a irresponsabilidade e o fracasso econômicos da reestruturação levada a cabo no governo de Fernando Henrique Cardoso, com o decidido apoio das agências multilaterais (FMI, Banco Mundial, BID). O chamado “novo modelo do setor elétrico” implementado pelo setor elétrico, no que diz respeito às questões sociais e ambientais, em nada alterou o rumo das tendências que se vinham afirmando desde o início dos anos 1990.

Escapa ao escopo deste trabalho seja uma discussão das origens das duas crises acima referidas, seja uma elaboração sobre os princípios e diretrizes gerais do que poderia vir a ser uma perspectiva setorial alternativa ao novo, e ao novíssimo, modelo do setor elétrico. Mais modestamente, à luz das questões levantadas ao longo do trabalho e que têm sido sistematicamente omitidas no debate, mesmo pelos que criticam o processo de privatização e a reestruturação setorial dos últimos anos,²⁰ pretende-se nesta última seção sugerir o que poderia vir a ser uma agenda socioambiental da transição para um novo modelo setorial.

Como foi visto, muito embora a implantação de grandes projetos hidrelétricos pelas empresas estatais tenha acarretado verdadeiras tragédias ambientais e sociais, o fato é que, na segunda metade dos anos 1980 e início dos anos 1990, submetido a intensa pressão social, o setor elétrico brasileiro vivia uma dinâmica interna que favorecia a reavaliação de suas práticas e modelos.

Nunca será demais insistir que tais movimentos, internos e externos ao setor, constituíram, simultaneamente, conseqüência e motor da redemocratização da sociedade brasileira. Foi no bojo desse processo que o Estado e as empresas estatais começaram a ser interpelados por um sociedade sedenta de participação. A arrogância tecnoburocrática da época da ditadura militar viu-se questionada por movimentos sociais, organizações de atingidos e movimentos ambientalistas que se sentiam no direito de, e se consideravam aptos para, participar tanto da discussão e definição das políticas energéticas de longo prazo quanto das decisões sobre a implantação de projetos particulares. O próprio setor elétrico estatal vai perceber que deve assumir novas posturas, pois a sociedade mudou:

o processo de amadurecimento do processo de democratização política retirou do Setor a possibilidade de valer-se do aparelho repressivo do Estado como meio para impor suas soluções para as demandas compensatórias das comunidades locais. (Eletrobrás/Fipe/SRL, 1989)

Exatamente no momento em que o Estado e as empresas estatais passavam a ser alvo de um maior controle social, e em que, por conseguinte, os processos de decisão começavam a ganhar certa transparência e abriam mais espaços à participação, assiste-se a um deslocamento do centro das decisões do setor público para o setor privado. Casualidade? Ironia da história?²¹

Ao tratar a energia como uma *commodity* como outra qualquer, ao conceber a produção, transmissão e distribuição de energia elétrica como uma indústria – melhor seria dizer um negócio – como outra qualquer, a reestruturação fez tábula rasa de todo o debate ambiental dos últimos vinte anos, bem como da experiência recolhida na implantação de grandes projetos hidrelétricos. A pretensão de *externalizar a questão social e ambiental*, isto é, considerá-la como externa ao empreendimento, representou lamentável recuo em relação à consciência, que parecia consolidada mesmo nas agências multilaterais, de que a questão social e ambiental é intrínseca aos grandes projetos, deles inseparável.

As conseqüências não se fizeram esperar. Em vários empreendimentos, assistiu-se à repetição de procedimentos que se acreditava enterrados para sempre no tratamento de populações atingidas. Até mesmo a repressão voltou a ser acionada, seja para constranger e ameaçar lideranças (como na Bacia do Uruguai) seja para reprimir manifestações coletivas. Situações de verdadeira calamidade social reapareceram, como em Manso e Cana Brava, onde centenas de famílias foram condenadas a serem “atingidos informais”, posto que não-reconhecidos pelo empreendedor; sem falar que mesmo os “atingidos oficiais” são indenizados precariamente ou reassentados em terras improdutivas.

É nesse contexto que se situa a busca de diretrizes que preservem os direitos das populações atingidas e, de modo mais amplo, os direitos de toda a população a políticas energéticas ambiental e socialmente responsáveis. Mais do que nunca, é necessário evitar que a reforma da reforma setorial, fomentada por um desenvolvimentismo de ocasião que busca desqualificar os processos de licenciamento e controle ambientais, venha reproduzir o erro de omitir a dimensão socioambiental, encerrando o debate em seus aspectos de engenharia e financeiros.

Alinham-se, a seguir, os elementos que deveriam ser centrais na agenda socioambiental da transição para um novo modelo do setor elétrico. Essa agenda foi estruturada em três diferentes níveis, a saber: medidas emergenciais, medidas de natureza estritamente setorial, medidas envolvendo opções de modelo de desenvolvimento e de inserção global.

Agenda emergencial – Resgate da dívida socioambiental do setor elétrico

Eloqüente demonstração da gravidade dos problemas sociais enfrentados pelas populações atingidas por empreendimentos hidrelétricos está na recente criação, pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, da Secretaria Especial de Direitos Humanos, da Presidência da República, de Comissão Especial para

acompanhar denúncias [...] de ocorrências de violações de direitos humanos decorrentes da implementação de barragens no país [e] apresentar sugestões e propostas no que concerne à prevenção, avaliação e mitigação dos impactos sociais e ambientais da implementação dessas barragens e a preservação e reparação dos direitos das populações atingidas. (Resolução CDDPH, 26/2006)

Diante da gravidade da situação, algumas medidas emergenciais seriam:

- Considerando as elevadas e continuadas perdas impostas às populações atingidas, há que promover o levantamento, o detalhamento, o ressarcimento e a reparação da dívida social e ambiental do setor elétrico, decorrente de usinas hidrelétricas já construídas e em operação, assim como de usinas em construção.
- Considerando que políticas exclusivamente indenizatórias e, mesmo, o simples reassentamento têm fracassado na reposição das condições de vida das populações atingidas, deve-se proceder à elaboração e implementação, com base em metodologias de participação popular, de Planos de Recuperação e Desenvolvimento Econômico e Social das Populações e Comunidades Atingidas.²²

Agenda setorial – Uma política integrada de energia e meio ambiente

O processo de reestruturação e privatização do setor elétrico brasileiro foi evitado de irregularidades, tendo passado ao largo de um sério e amplo debate na sociedade acerca de suas possíveis conseqüências para os destinos da nação e de seus recursos naturais, em particular seus recursos hídricos. Também não se discutiram, com a seriedade que o tema merece, as conseqüências que tal reestruturação poderia ter sobre os processos sociais e ambientais. Assim, a agenda deverá contemplar questões herdadas da etapa anterior e questões decorrentes do próprio processo de reestruturação.

Considerando as conseqüências que as decisões tomadas no âmbito do setor elétrico têm no processo de estruturação do território, no desenvolvimento regional, na minimização ou reiteração de desigualdades regionais e sociais, bem como na gestão de recursos ambientais, hídricos em primeiro lugar, é indispensável proceder a uma ampla e decisiva democratização do processo de planejamento de longo, médio e curto prazos do setor elétrico.

Considerando as irregularidades e imperfeições do processo de reestruturação e privatização do setor elétrico, é indispensável rever a legislação pertinente, em particular:

- Legislação sobre Recursos Hídricos – Lei n.9.433 de 8.1.1997 –, de modo a prevenir processos de privatização da água;
- Legislação sobre concessões de serviços públicos – Lei n.8.987, de 13.2.1995, e, sobretudo, Lei n.9.074, de 7.7.1995 – de modo a contemplar de maneira consistente e rigorosa as dimensões sociais e ambientais associadas a planejamento, implantação e operação de empreendimentos elétricos.

Considerando as perdas e o desperdício de energia, e tendo em vista que os custos de políticas de economia e preservação são infinitamente menores, e sem quaisquer impactos sociais e ambientais, toda a prioridade deveria ser conferida a uma Política de Economia e Preservação de Energia, que deveria contemplar, entre outras coisas:

- Combate a todas as formas de desperdício na transmissão, distribuição e consumo de energia. Esse programa deveria estabelecer normas e procedimentos que estimulem novos padrões de consumo energético, definição de normas técnicas para equipamentos, instalações industriais, padrões construtivos de imóveis urbanos etc.;
- Programa de repotenciação de usinas, assim como de melhoria e expansão das redes de transmissão e distribuição;
- Aplicação de um percentual de 5% de todos os recursos despendidos nas fontes tradicionais – termelétricidade e hidrelétricidade – na pesquisa e implantação de fontes alternativas (eólica, solar, biomassa), assim como na pesquisa e implantação de procedimentos para redução dos desperdícios, economia, aumento da eficiência no uso da energia e racionalização do consumo.

Considerando os vinte anos de experiência em licenciamento acumulada desde a Resolução Conama 01/86, a experiência e o debate internacionais, bem como os avanços teórico-conceituais e metodológicos no debate sobre impactos socioambientais e sua previsão, mitigação e reparação, impõem-se:

- Revisão da legislação e das normas referentes ao licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos e barragens de qualquer tipo, assegurando: a) que nenhum projeto seja implantado sem o prévio e informado consentimento das populações atingidas; b) que os estudos sejam feitos por bacia, e não por projeto isolado;
- Incorporação das recomendações da Comissão Mundial de Barragens,²³ em particular no que respeita ao estudo de custos e benefícios comparados com alternativas e à participação democrática no processo de tomada de decisão.

Considerando que o processo de privatização do setor elétrico tem sido, e deverá continuar sendo, um processo também de internacionalização, deve-se adotar, na definição de exigências sociais e ambientais para o licenciamento de empreendimentos elétricos, o *princípio da dupla precaução*, que pode ser formulado como segue: qualquer empresa estrangeira envolvida na implantação e operação de barragens deverá submeter-se às diretrizes e regras brasileiras e, cumulativamente, às do país sede da empresa, impedindo-se, dessa forma, que o Brasil se transforme num refúgio de empresas energéticas poluidoras e destruidoras do meio ambiente e do tecido social.

Tendo em vista que pequenas centrais hidrelétricas podem provocar grandes e graves impactos sociais e ambientais, deve-se evitar a oferta de facilidades legais para esse tipo de empreendimento, razão pela qual se impõe a revisão de

legislação acerca de PCH, em particular a Lei n.2.147 (sobre PCH) e as resoluções da ANEEL, que, recentemente, aumentaram as dimensões do que é classificado como PCH, abdicando de processos de licenciamento e controle que se fazem indispensáveis.

Agenda estrutural

A energia, o uso e a gestão de recursos hídricos e, de modo mais amplo, as formas de apropriação do território e recursos ambientais (territorializados) são, sem nenhuma dúvida, temas decisivos em qualquer estratégia ou projeto nacional. Um simples olhar sobre a extensa, e mesmo impressionante, rede de transmissão de energia que constitui o Sistema Interligado Brasileiro basta para mostrar como decisões setoriais foram estruturando o território nacional e transformando progressivamente as regiões Sul e Norte em exportadoras de energia, a altíssimos custos – econômico, sociais e ambientais – para o Sudeste, notadamente São Paulo. Interessa perseverar num processo que teve como resultado o aprofundamento de graves desigualdades regionais?

Se desviamos nosso olhar do espaço interno e vislumbramos a integração do país no espaço econômico global, cabe interpelar se, e até que ponto, é uma opção consistente com o interesse nacional perseverar na conversão do país em grande exportador de energia, sob a forma de produtos eletrointensivos. Essa opção foi conscientemente tomada durante a ditadura militar, e constava de maneira explícita no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), onde se afirmava que o Brasil deveria “afirmar o seu poder de competição em indústrias altamente intensivas em energia elétrica, inclusive para exportação (a exemplo do alumínio), tendo em vista tirar proveito dos seus amplos recursos em hidroeletricidade” (Brasil, 1974, p.17).²⁴

É necessário que a sociedade brasileira seja informada e, com base na informação, tome decisões conscientes acerca de seu destino. Assim, poderá decidir se, de fato, pretende destruir parte expressiva de nossos rios amazônicos, bem como deslocar e, muitas vezes, destruir grupos indígenas, para assegurar a exportação de alumínio a preços subsidiados, como tem acontecido desde a implantação de Tucuruí. Nesses termos, a agenda estrutural deve contemplar alguns temas raramente discutidos.

Considerando os extraordinários custos sociais e ambientais, de um lado, e, de outro, o reduzido impacto difusor de desenvolvimento, há que rediscutir a opção por uma matriz industrial brasileira que aponte para uma inserção no espaço econômico global que privilegia a indústria eletrointensiva exportadora.

Considerando que o modelo resultante da opção por megasinas hidrelétricas e longas linhas de transmissão somente se justifica para sustentar um modelo de desenvolvimento e industrialização regionalmente desequilibrado, que reproduz e aprofunda as desigualdades entre o Sudeste e o Sul, de um lado, e, de outro, o Norte e o Nordeste, há que rediscutir a opção de transformar a Amazônia em grande exportadora de energia.

Comentários finais

O que mais surpreende no Brasil contemporâneo é que decisões da maior relevância, com graves conseqüências em curto, médio e longo prazos, são tomadas sem nenhum debate nacional digno desse nome. Enquanto o Congresso Nacional, como é sabido, parece ter-se transformado numa espécie de câmara federal de vereadores, onde o que menos se discute são os interesses e os projetos nacionais, temas como energia e meio ambiente, ou, se preferir, os impactos sociais e ambientais das políticas energéticas, acabam sendo discutidos e decididos em grupos pequenos, muitas vezes sensíveis a poderosos interesses que não raramente, ou mesmo nunca, se apresentam no debate político aberto.²⁵ As conseqüências e os custos dessas opções não são discutidos nem nas escalas local, regional e nacional nem nos horizontes de curto, médio e longo prazos. Rios, populações, regiões inteiras são entregues a um punhado de grandes empresas, nacionais e estrangeiras, do setor minero-metalúrgico-energético, em nome de um desenvolvimento cujos custos e benefícios não têm sido adequadamente medidos, como, muito menos ainda, a forma como eles se distribuem.

O primeiro passo, como sempre, parece ser a restauração do debate público, retirando tais políticas e decisões da esfera restrita dos pacotes e planos emergenciais, onde raramente ultrapassam o círculo estreito dos técnicos e interesses setoriais.

Notas

- 1 Uma primeira versão das quatro primeiras seções deste artigo foi objeto de comunicação ao Painel “Dams and decision making: policy and institutional framework”; Second World Commission on Dams Regional Consultation, “Large Dams and their Alternatives in Latin America: Experiences and Lessons Learnt”, São Paulo, Brazil, August 12-13, 1999
- 2 Essa exigência já constava da Lei n.6.938, de 31.8.1981, mas somente passou a vigorar em 1986, com a regulamentação do Conama.
- 3 É o caso, para citar um exemplo, de Tucuruí, onde apenas recentemente a Eletronorte reconheceu como atingidas as populações a jusante da barragem, prejudicadas pela dramática redução da piscosidade. É também o caso de Itaipu, onde a empresa ainda hoje não deu adequada reparação aos guaranis Oco’y.
- 4 Nesse ponto caberia responsabilizar não apenas o setor elétrico, mas o conjunto da elite tecnoburocrática e os grupos políticos e econômicos dominantes, que se caracterizam, entre outras coisas, por uma capacidade declinante para refletir e conceber um projeto nacional que seja algo mais que uma mera reprodução bem comportada dos modelos difundidos, em El Salvador como no Brasil, na Lituânia como no México, pelas agências multilaterais.
- 5 O representante da Aneel, em audiência pública realizada pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara de Deputados, em 5 de agosto de 1999, repetiu várias vezes, com indisfarçável e inexplicável satisfação, que “a ANEEL

não é uma agência ambiental”, enfatizando que não cabe à chamada *agência reguladora* do setor elétrico *regular* as ações das empresas concessionárias no que concerne ao meio ambiente.

- 6 É verdade que o decreto que criou a EPE estabeleceu ser de competência da empresa, entre outras atividades, “obter licença prévia ambiental e a declaração de disponibilidade hídrica necessárias às licitações envolvendo empreendimentos de geração hidrelétrica e de transmissão de energia elétrica selecionados” e “desenvolver estudos de impacto social, viabilidade técnico-econômica e sócio-ambiental para os empreendimentos de energia elétrica e de fontes renováveis” (Decreto n.5.184, 18.8.2004, artigo 6º, VI e X). Pouco se sabe, porém, sobre quais os critérios de seleção a serem considerados.
- 7 Integra o Programa de Aceleração do Crescimento – 2007/2010, lançado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva em janeiro de 2006, projeto de lei que regulamenta o artigo 23 da Constituição Federal, que se refere à competência dos níveis do poder público para cuidar das questões ambientais. O projeto está sendo submetido ao Congresso em regime de urgência (45 dias), o que reflete antes a pressa para resolver problemas localizados de licenciamento de alguns projetos, hoje objeto de ações do Ministério Público Federal, que um enfoque de conjunto que pense a totalidade dos processos de licenciamento e incorpore a experiência acumulada nos últimos vinte anos. Para que se tenha uma idéia dos problemas resultantes da má qualidade dos estudos de impactos e das deficiências dos processos de licenciamento, mencione-se que, no início de 2007, estavam em andamento no Ministério Público Federal nada menos de 72 processos (ações civis públicas, inquéritos e outros procedimentos) envolvendo licenciamento, implantação ou operação de barragens. Certamente, há indefinições quanto à competência dos diferentes níveis federados, mas isso está longe de ser, hoje, nosso principal problema, e não é essa indefinição a principal causa das ações do Ministério Público federal, mas a má qualidade dos estudos e a postura concessiva das agências ambientais em relação a projetos impactantes.
- 8 Mais recentemente, o presidente Lula provocou o protesto de entidades ambientalistas e de direitos humanos ao sugerir que índios, quilombolas e ambientalistas constituem um entrave ao desenvolvimento (*Folha de S.Paulo*, 25.11.2006).
- 9 A Constituição Federal, de outubro de 1988, estabelece em seu artigo 175: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.
- 10 Em caso de desacordo quanto ao valor, a empresa pode depositar em juízo o montante correspondente ao declarado para fins fiscais, sabidamente inferior ao valor de mercado. Ao proprietário que resolve desafiar o empreendedor numa lide judicial restará o consolo de levantar até 80% do valor depositado, muitas vezes insuficiente até mesmo para os custos do processo, e aguardar a justiça... fora de sua propriedade, já sob o domínio da empresa.
- 11 *“the simple cash compensation of property losses under eminent domain laws cannot realistically be expected at this time to provide satisfactory outcomes for project-affected people in developing countries.”*
- 12 O licenciamento ambiental tem sido regulado pelas Resoluções Conama 01/86, 06/87, 09/87, pelo Decreto n.99.274/90 e, mais recentemente, pela Resolução Conama 237/97.

- 13 Já é perceptível nos projetos privatizados a dificuldade para as populações atingidas e suas organizações identificarem claramente os interlocutores aos quais devem apresentar suas reivindicações e com os quais devem negociar: o consórcio empreendedor? a empresa que fez os estudos ambientais e obteve o licenciamento prévio? a empreiteira contratada para realizar as obras? o órgão ambiental? a Aneel? o Ministério de Meio Ambiente? o Ministério de Minas e Energia?
- 14 Nesses documentos, totalmente carentes de rigor e clareza, a maioria das *exigências* alinhadas ao final de textos quase sempre empolados e inconsistentes é que o empreendedor desenvolva estudos, elabore programas e planos, monitore impactos. Não é à toa que já se disse que essas licenças mais parecem autorizações para a criação de centros de estudos ambientais que para a implantação de aproveitamentos hidrelétricos. Isso para não lembrar que a verdadeira indústria de EIA-Rima já produziu peças antológicas, em que, por exemplo, comparecem fotos de um empreendimento em estudos relativos a outro projeto, em que textos inteiros de análise de condições ambientais sejam repetidos, beneficiando-se as empresas consultoras dos avanços tecnológicos dos editores de textos e de sua preferida ferramenta: cortar-colar.
- 15 Normalmente, são esses desmandos que têm sido objetivo da ação fiscalizadora do Ministério Público Federal e que tanta revolta provocam entre empresários e responsáveis governamentais pelo setor elétrico.
- 16 O caso exemplar talvez tenha sido o da AES-Eletropaulo, que após ter enviado dividendos para distribuição aos acionistas da matriz, declara-se incapaz de honrar compromissos assumidos com o BNDES. A matriz, por sua vez, ela mesma em situação pré-falimentar por sua vinculação ao escândalo Enron, declarou-se impedida de acudir a filial. Felizmente (para a empresa, é claro), existe o BNDES, que, apesar de tudo, refinanciou a dívida não paga de uma empresa falida.
- 17 A referência é à Light Rio, que esteve por um tempo controlada pela Electricité de France (EDF).
- 18 Esse documento era secreto, e somente veio a público graças a uma ação da Rede Brasil de Acompanhamento de Instituições Financeiras Internacionais. O CAS previa a participação do Banco Mundial em projetos voltados para o “desenvolvimento do mercado de energia elétrica” (Banco Mundial, in Vianna Junior, 1998, p.107).
- 19 Aparentemente, a única preocupação expressa pelo Banco Mundial nesse terreno diz respeito a uma possível opção preferencial das empresas privadas por usinas térmicas queimando combustível fóssil e, em consequência, contribuindo para agravar problemas de poluição atmosférica e efeito estufa.
- 20 Assim, por exemplo, produzidos durante o governo Fernando Henrique Cardoso pelo Instituto Cidadania, vinculado ao PT, documentos de análise da crise do “apagão”, contendo recomendações de reestruturação setorial, eram tão omissos a respeito do problema social e ambiental quanto à política que criticavam. Registre-se, igualmente, que esses documentos e suas propostas foram quase integralmente desconsiderados na concepção do “novo modelo” (Instituto Cidadania, 2002).
- 21 Durante o longo governo de Fernando Henrique Cardoso, registraram-se importantes recuos no processo de democratização que havia caracterizado o setor elétrico no anos 1980. Dentre as várias evidências, pode-se lembrar que, ao contrário do que aconteceu com o Plano 2010, o Plano 2015 foi pouquíssimo discutido. Na verdade, o governo federal, no duplo mandato de Fernando Henrique Cardoso, abandonou por completo

- o planejamento de longo prazo e limitou-se a utilizar o Plano Decenal e Programas Emergenciais, sem nenhuma discussão a respeito das opções neles embutidas.
- 22 Orientação nesse sentido foi aprovada pela Diretoria da Eletrobrás, em outubro de 2003, sob o título de Programa de Desenvolvimento Econômico e Social de Comunidades Atingidas por Empreendimentos Elétricos (Prodesca). Infelizmente, até agora praticamente nada do que estava previsto no Programa foi efetivamente implementado.
- 23 Em 1997, Banco Mundial, governos, empresas e organizações não-governamentais constituíram a Comissão Mundial de Barragens, independente, para avaliar as barragens construídas no mundo. Após dois anos de estudos e audiências, em novembro de 2000 a Comissão lançou um relatório contendo análise bastante crítica do desempenho econômico, social e ambiental de barragens no mundo, bem como uma série de recomendações (World Commission on Dams, 2000). Para um síntese e discussão dos principais resultados e recomendações, ver, por exemplo, Vainer (2001).
- 24 A decisão de fomentar a produção e exportação de eletrointensivos é coetânea e diretamente associada à decisão de subsidiar a energia para a indústria. Assim, por exemplo, após afirmar que “construiremos Tucuruí custe o que custar” (e nós sabemos que custou muito mais do jamais se imaginou), o então ministro de Minas e Energia Shigeaki Ueki (1977) escrevia: “Nós podemos, inclusive em termos de tarifa, ser bastante flexíveis, coisa que nunca sucedeu [...] Vamos citar o alumínio como exemplo: determinado industrial diz não ser possível montar uma fábrica de alumínio a 15 mil, na cidade de Belém, porque o alumínio está custando 800 dólares a tonelada, no mercado mundial [...] Nós pretendemos criar uma política no sentido de que [...] [possamos] responder ao industrial que venderemos a um preço em que o negócio passe a ser viável [...] É um mecanismo que em nossa opinião o Brasil deve adotar com a maior urgência possível, para que novas fábricas de níquel, zinco, alumínio, ferro-liga, eletro-siderurgia etc., possam ser ampliadas com o setor de energia elétrica bancando o risco. Essa palavra é muito perigosa, mas de certa forma assumimos o risco de comportamento do mercado. Deveríamos estar, hoje, exportando centenas ou milhões de dólares de alumínio. E estaríamos exportando energia: cada tonelada de alumínio estaria exportando entre 15 e 20 kwh aproximadamente”.
- 25 A respeito de Shigeaki Ueki, quem pela primeira vez e de maneira decidida conduziu o Brasil para a opção da exportação eletrointensiva, vale lembrar o depoimento, esclarecedor, do general Ernesto Geisel, presidente de quem Ueki foi ministro: “Ueki tinha sido meu diretor na Petrobras, eu conhecia sua mentalidade e sua capacidade. Foi eficiente e bom ministro. Criticam-no, dizendo que ele roubou. Eu nunca apurei nada [...] [Ele] Tem boas relações no exterior, nos Estados Unidos, Japão e outras áreas. Tem empresas aqui no Brasil. Agora, daí a dizer que ele rouba, não tenho qualquer base para afirmar. Sei que o criticam, mas ele é um homem que venceu na vida...” (apud Lemos, 2007).

Referências bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. *La función del Banco Mundial en el sector de electricidad*. Políticas para efectuar una reforma institucional regulatoria y financiera eficaz. Washington, C.D.: Banco Mundial, 1993.
- BRASIL. *II Plano Nacional de Desenvolvimento 1975-1979*. s. l.: s. n., 1974.

ELETROBRÁS/FIPE/SRL PROJETOS. *Inserção regional de empreendimentos do setor elétrico* – Relatório final, 1989.

INSTITUTO CIDADANIA. *Diretrizes e linhas de ação para o setor elétrico brasileiro*. s. l.: s. n., 2002.

LEMOS, C. F. de. *O processo sócio-técnico de eletrificação na Amazônia: articulações e contradições entre Estado, capital e território em 100 anos de história (1890 a 1990)*. Rio de Janeiro, 2007. Tese (Doutorado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), Universidade Federal do Rio de Janeiro.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. *O novo modelo do setor elétrico*. s. l.: s. n., s. d.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA/Secretaria de Energia/Eletrobrás. *Projeto de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro* – Sumário executivo – Estágio VII; s. l., s. d.

THE WORLD BANK. *Resettlement and development*. The Bankwide review of project involving involuntary resettlement 1986-1993. Washington, D.C.: The World Bank Environment Department, 1994. p.1-8.

_____. *The World Bank Environmental Strategy for the Energy Sector: na OED perspective* (Report n. 17359). Washington, D.C.: The World Bank, Operations Evaluation Department, 1998.

UEKI, S. A política energética brasileira. *Revista do Clube de Engenharia*, Ciclo de Palestras “Energia gera Progresso”, ano 90, n.408, dez. 1977.

VAINER, C. B. Implantación de grandes represas hidroeléctricas, movimientos forzados y conflictos sociales – Notas sobre la experiencia brasileña. In: CANALES, J. L. (Ed.) *Efectos demográficos de grandes proyectos de desarrollo*. San José, Costa Rica: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Centro Latinoamericano de Demografía, 1990. p.103-22.

_____. Grandes barragens – O Relatório da Comissão Mundial de Barragens e seus desafios. *Revista Tempo e Presença*, Rio de Janeiro, v.23, p.14-17, maio/jun. 2001.

VIANNA JUNIOR, A. *A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil* – Análise crítica e documentos inéditos. Brasília: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 1998.

WORLD COMMISSION ON DAMS. *Dams and development: a new framework for decision-making*. London: Earthscan, 2000.

Carlos B. Vainer é professor titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ).

@ – cvainer@uol.com.br

Recebido em 1º.2.2007 e aceito 7.2.2007.