



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

**DIAGNÓSTICO DA PROBLEMÁTICA TERRITORIAL
PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS DE
GERAÇÃO E TRANSMISSÃO DE ENERGIA EM
TERRITÓRIOS LEGALMENTE PROTEGIDOS, OU
APTOS A RECEBEREM PROTEÇÃO FORMAL**

Ricardo da Costa Ribeiro

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS - CCS

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO

Curso de Especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental nos
Setores Energético e Mineral

Rio de Janeiro, maio de 2017.



Ricardo da Costa Ribeiro

**DIAGNÓSTICO DA PROBLEMÁTICA TERRITORIAL PARA A
IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS DE GERAÇÃO E TRANSMISSÃO
DE ENERGIA EM TERRITÓRIOS LEGALMENTE PROTEGIDOS, OU
APTOS A RECEBEREM PROTEÇÃO FORMAL**

Trabalho de Conclusão de Curso

Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental nos Setores Energético e Mineral, apresentada ao programa de pós-graduação lato sensu em Administração da PUC-Rio como requisito parcial para a obtenção do título de especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental nos Setores Energético e Mineral.

Orientador: Leonardo Lima

Rio de Janeiro

Março de 2017.

Ribeiro, Ricardo da Costa. Gomes, Leonardo Lima. DIAGNÓSTICO DA PROBLEMÁTICA TERRITORIAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS DE GERAÇÃO E TRANSMISSÃO DE ENERGIA EM TERRITÓRIOS LEGALMENTE PROTEGIDOS, OU APTOS A RECEBEREM PROTEÇÃO FORMAL. Rio de Janeiro, **2017**. 51 p. Trabalho de Conclusão de Curso - Curso de Especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental nos Setores Energético e Mineral – Departamento de Administração. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Agradecimentos

À Analista de Infraestrutura Maria Ceicilene Aragão Martins;

Ao Chefe da Assessoria Especial de Meio Ambiente da Secretaria Executiva do Ministério de Minas e Energia, Thomaz Miazaki de Toledo;

À Coordenadora-Geral de Articulação Institucional da Assessoria Especial de Meio Ambiente da Secretaria Executiva do Ministério de Minas e Energia, Verônica e Silva Sousa;

À Coordenadora-Geral de Avaliação Ambiental e Acompanhamento de Licenciamento da Assessoria Especial de Meio Ambiente da Secretaria Executiva do Ministério de Minas e Energia, Rita Alves Silva;

Aos Analistas de Infraestrutura lotados na Assessoria Especial de Meio Ambiente da Secretaria Executiva do Ministério de Minas e Energia, André Luiz Barros de Brito, Nilo da Silva Teixeira e Thomas Johannes Schrage

Resumo

Este trabalho teve como objetivo realizar um breve diagnóstico da problemática territorial, marcado pela identificação de interferências entre os setores produtivos e ambientais, envolvendo empreendimentos do Setor Elétrico e Unidades de Conservação Federais. É relatada, de forma resumida, a negociação entre o MMA e o MME sobre a proposta de criação do PARNA e da APA Boqueirão da Onça, e a dificuldade encontrada pelo Planejamento do Setor Elétrico em realizar estudos preliminares no interior de UCs Federais. Por fim, são propostos a formalização de mecanismos visando a consulta prévia por parte do MMA aos Ministérios relacionados ao setor produtivo no ato de criação ou ampliação de UCs Federais, e a elaboração de instrumento legal que viabilize a realização de estudos preliminares nestas unidades.

Palavras- chave

Planejamento Energético, Unidades de Conservação, Território, Setor Elétrico

Abstract

This study aims to realize a diagnosis of the territorial issues, concerning the identification of interferences between the productive and environmental sectors, involving projects of the Electric Sector and Federal Conservation Units. It is reported, briefly, the negotiations between MMA and MME on the proposal of creation of the PARNA and APA Boqueirão da Onça, and the challenges encountered by the Electrical Sector Planning to carry out preliminary studies within the Federal CUs. Lastly, are proposed mechanisms in order to formalize a prior consultation by the MMA to the Ministries related to the productive sector in the act of creating or the expansion of Federal CUs, and the elaboration of a legal instrument that enable to carry out preliminary studies in these units.

Key-words

Energy Planning; Conservation Units; Territory; Electrical Sector

Sumário

Curso de Especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental nos Setores Energético e Mineral	2
1. O PROBLEMA	122
1.1. Introdução	122
1.2. Objetivo Final	13
1.3. Objetivos intermediários	14
1.4. Delimitação do estudo	14
1.5. Relevância do estudo	15
2. REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1. O Conceito de Território	16
2.2 Conceitos de Conservação x Preservação Ambiental	18
2.3. Unidades de Conservação	19
2.4. Avaliação Ambiental Estratégica	19
2.5. Planejamento Energético	21
2.5.1. O Plano Decenal de Expansão de Energia	21
2.5.2. O Manual de Inventário Hidrelétrico de bacias Hidrográficas	22
2.5.3. O Conceito de Usina-Plataforma	22
3. METODOLOGIA	24
3.1. Tipo de Pesquisa	24
3.2. Universo e amostra	24
3.3. Seleção dos Sujeitos	25
4. RESULTADOS	26
4.1. A Criação de Unidades de Conservação	26
4.2. O Boqueirão da Onça	29
4.3. Proposições	36
5. CONCLUSÃO	44

6 REFERÊNCIAS

45

ANEXO

48

Lista de figuras

Figura 1. Mapa do Potencial Eólico na área proposta para o PARNA Boqueirão da Onça. (Fonte: COELBA/ANEEL, <i>apud</i> Nota Técnica 34/2012-NESA/SE-MME).....	30
Figura 2. Área proposta em 2012 pelo MMA para criação das UCs e empreendimentos de energia. (Fonte: NESA, 2012).....	31
Figura 3. Área proposta para o PARNA Boqueirão da Onça, setembro de 2014. (Fonte: AESA/MME, 2016).....	32
Figura 4. Detalhe da área proposta de março 2016 para criação de unidades de conservação na região do Boqueirão da Onça. (Fonte: MMA, 2016).....	34
Figura 5. Mapa do potencial eólico da região do Boqueirão da Onça. O contorno em vermelho demonstra a poligonal proposta para compor o território do PARNA, enquanto o contorno em preto demonstra a poligonal proposta para o território da APA. (Fonte: Camargo-Schubert, 2013 MMA, 2016).....	35
Figura 6. Localização dos empreendimentos eólicos na região do Boqueirão da Onça. (Fonte: EPE, 2017)	35

Lista de Abreviaturas

AAE - Avaliação Ambiental Estratégica
AAI - Avaliação Ambiental Integrada de Bacia Hidrográfica
AIA – Avaliação de Impacto Ambiental
AESAs - Assessoria Especial em Gestão Socioambiental
AESAs - Assessoria Especial de Meio Ambiente
AHE - Aproveitamento Hidrelétrico
ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica
APA - Área de Preservação Ambiental
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CNPE - Conselho Nacional de Política Energética
COEBA - Companhia de Eletricidade da Bahia
DDSM - Departamento de Desenvolvimento Sustentável em Mineração
DOU - Diário Oficial da União
EPE - Empresa de Pesquisa Energética
EIA - Estudos de Impacto Ambiental
FUNAI - Fundação Nacional do Índio
ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MMA - Ministério do Meio Ambiente
MME - Ministério de Minas e Energia
MONA - Monumento Natural
NESA - Núcleo Estratégico de Gestão Socioambiental
OIT - Organização Internacional do Trabalho
PARNA - Parque Nacional
PDE - Plano Decenal de Expansão de Energia
RIMA - Relatórios de Impacto Ambiental
SE - Secretaria Executiva
SGM - Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral
SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
UC - Unidade de Conservação
UHE - Usina Hidrelétrica

WWF - *World Wildlife Fund*

1. O PROBLEMA

A escolha do sítio onde será instalado um empreendimento de geração ou transmissão de energia elétrica envolve uma série de análises em sua etapa de planejamento, de modo a garantir a sua viabilidade técnica, financeira e ambiental. Toda via, uma análise das questões territoriais do local onde se planeja instalar tal empreendimento por vezes acaba relegada para etapas posteriores ao planejamento, o que pode acarretar em atrasos na execução destes projetos, ou até mesmo no seu cancelamento. No presente trabalho será realizado um diagnóstico das questões de ordem territorial envolvendo o Setor Elétrico e Ministério do Meio Ambiente, sendo abordada a necessidade da formalização de um protocolo de consulta do MMA para as demais pastas do Poder Executivo relacionadas aos setores produtivos, além da necessidade de antecipação dos estudos e análises destas questões territoriais para a fase de planejamento de empreendimentos de geração e transmissão de energia, de modo que se busque equacionar as questões relacionadas ao tema ainda nas etapas iniciais de planejamento, as quais envolvem diversos atores e grande complexidade, prevenindo desta forma atrasos na execução de projetos devido a conflitos de ordem territorial.

1.1.Introdução

A questão territorial, na qual estão presentes tensões e conflitos relacionados à relação de poder de um ou mais grupos em um território específico, é marcada pela dificuldade de se estabelecer um diálogo entre as partes envolvidas de forma a garantir que uma solução equilibrada, quando possível, para as partes envolvidas.

Nos últimos anos o Setor Elétrico tem encontrado grandes dificuldades em dar prosseguimento ao planejamento de diversos

empreendimentos de geração e transmissão de energia, especialmente na região amazônica, na qual ocorrem interferências territoriais devido a sobreposição destes projetos com poligonais de unidades territoriais envolvendo principalmente: *i)* o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente - MMA, responsável pela execução das ações relacionadas ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação, tendo a responsabilidade de gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as Unidades de Conservação federais, além de propor a implantação destas; *ii)* a Fundação Nacional do Índio – FUNAI, órgão indigenista oficial do Estado, responsável pela promoção de estudos de identificação e delimitação, demarcação, regularização fundiária de terras tradicionalmente ocupadas por povos indígenas, além de monitorar e fiscalizar estes territórios.

1.2.Objetivo Final

O processo de Planejamento Energético envolve uma série de análises quanto aos critérios técnicos que envolvem as características de cada empreendimento, como por exemplo, a capacidade instalada de uma Usina Hidrelétrica - UHE, ou a potência de uma linha de transmissão de energia. Entretanto, outros estudos necessários para a viabilidade destes empreendimentos podem vir a ocorrer em fases mais avançadas dos estudos necessários para a sua implementação, como durante a fase de EIA-RIMA, já durante o processo de licenciamento ambiental.

Assim ,esta pesquisa visa realizar um diagnóstico da problemática territorial envolvendo os empreendimentos de geração e transmissão de energia e suas possíveis interferências em Unidades de Conservação criadas ou propostas, afim de orientar propostas demonstrando os possíveis caminhos existentes para a solução destas questões, na fase do planejamento destes projetos estruturantes.

1.3.Objetivos intermediários

O diagnóstico da problemática territorial envolvendo os empreendimentos planejados de geração e transmissão de energia elétrica deverá auxiliar no planejamento destes projetos de forma integrada, a partir de uma observação do contexto territorial regional do sítio onde se prevê a implementação destes empreendimentos, evitando assim uma análise da inserção destes empreendimentos de forma isolada. Uma ferramenta de análise com enfoque regional e territorial é Avaliação Ambiental Estratégica - AAE, onde o conjunto de ações previstas para uma determinada região, sejam estas a execução de projetos de infraestrutura, ou sejam estas medidas visando a preservação ou conservação do meio ambiente através da criação ou ampliação de Unidades de Conservação, são executadas de forma a atender, sempre que possível, os anseios dos atores envolvidos. O objetivo intermediário do estudo é reforçar a necessidade da realização de análises territoriais por parte do Setor Elétrico de seus empreendimentos planejados.

1.4.Delimitação do estudo

O presente trabalho irá focar nas questões territoriais envolvendo exclusivamente as Unidades de Conservação Federais e os empreendimentos planejados do setor elétrico pelos seguintes fatores: *i)* o grau de complexidade relativamente menor, quando comparado com as questões territoriais envolvendo povos indígenas, onde estas se mostram mais complexas devido a fatores jurídicos, como a não regulamentação do artigo 231 da Constituição Federal de 1988, e a não regulamentação da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT 169), instrumento de consulta aos povos indígenas e tribais sobre questões relacionados aos seus territórios; *ii)* a dificuldade de se estabelecer um protocolo de negociação das questões de ordem territorial com os povos indígenas, devido principalmente a sua enorme diversidade

cultural, onde inúmeros povos com hábitos e necessidades que nem sempre convergem para um interesse em comum

Por outro lado, as negociações envolvendo o Ministério de Minas e Energia – MME e Ministério do Meio Ambiente – MMA para a implementação de um empreendimento em uma área sensível ambientalmente, ou para a criação, ampliação ou desafetação de uma Unidade de Conservação Federal tendem a ser mediadas pela Casa Civil da Presidência da República. Este processo de negociação ainda carece de uma regulamentação de atos normativos, como também ocorre com relação aos territórios indígenas. Entretanto estas negociações costumam ocorrer, mesmo que em algumas situações ao longo de anos, como acontece, por exemplo, com a região do Boqueirão da Onça, no sertão da Bahia, cuja a área é reivindicada pelo ICMBio para a criação de um Parque Nacional, mas também é uma área de interesse do Setor Elétrico, devido ao grande potencial eólico da região (Camargo-Schubert, 2013).

1.5.Relevância do estudo

O diagnóstico da problemática territorial envolvendo UCs e empreendimentos planejados do setor elétrico deverá auxiliar na solução de conflitos envolvendo estes atores, contribuindo assim para uma sensível diminuição da insegurança jurídica e institucional, além de evitar atrasos ou cancelamentos de projetos por meio de uma ação antecipatória visando a solução deste problema, acarretando em uma melhoria do planejamento do setor no cumprimento dos cronogramas de implantação destes projetos de infraestrutura. A proposição de mecanismos visando o estabelecimento de um protocolo de consulta para a criação ou ampliação de Unidades de Conservação, assim como a regulamentação de mecanismo legal que venha viabilizar a realização de estudos em territórios protegidos por lei ou aptos a receberem proteção formal, visa indicar um caminho para que estas questões sejam equacionadas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este trabalho terá como referencial teórico material sobre conceitos como os de *território*, *conservação* e *preservação ambiental*, *Usinas-Plataforma*, além de abordar as ferramentas utilizadas na gestão territorial, como a *Avaliação Ambiental Estratégica*, e de *Planejamento Energético*, como *Planos Decenais de Expansão de Energia* e o *Manual de Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas*.

2.1. O conceito de Território

O conceito geográfico de território, derivado do termo em latim *territorium*, originado de *terra*, significa *uma porção de terra apropriada*. Este é o conceito central desta pesquisa, onde a compreensão de que *território* significa *poder*, ou a projeção espacial do poder, é fundamental para a compreensão da dinâmica dos conflitos de ordem territorial. O conceito de território, assim como os demais conceitos-forma da geografia, como *espaço*, *lugar*, *paisagem*, entre outros, vem sendo trabalhado por diversos autores ao longo das últimas décadas, não sendo objeto deste trabalho uma discussão em detalhes da evolução do território na história do pensamento geográfico, como é realizado, por exemplo, por Fernandes (2013) em sua dissertação de Mestrado pela Universidade Federal de Santa Maria, onde a autora buscou estabelecer aproximações e distanciamentos entre diversos autores, geógrafos e não geógrafos, sobre os conceitos de território e lugar em dissertações e teses produzidas em programas de Pós-Graduação em Geografia de instituições de ensino superior reconhecidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, no período de 2001 a 2011, mas sim expor a sua conceituação mais genérica.

O conceito de território denota uma relação de poder entre um grupo – seja este social, político, um Estado, uma nação, variando conforme a sua escala, e um espaço geográfico. Sua análise pode ocorrer por meio de perspectivas distintas, tais como a geográfica, política, social, cultural, jurídica, econômica, entre outras, cada uma com sua percepção específica (Corrêa, 2001).

Fernandes (2013) observa que o interesse por uma espacialização de fenômenos econômicos e sociais se fortaleceu em tempos recentes nas ciências humanas, como sociologia, economia e antropologia. Pesquisas procuraram explicar, por exemplo, o incremento do desenvolvimento socioeconômico de determinadas regiões rurais enquanto em outras ocorrera um declínio, por meio de sua configuração espacial. Essa dinâmica distinta entre regiões rurais seria explicada pela maior proximidade entre os atores que atuam em determinadas regiões, possibilitando o surgimento de ações coordenadas e cooperadas por meio de redes colaborativas, as quais consequentemente tornavam favoráveis o surgimento de ações inovadoras de desenvolvimento.

Estas redes colaborativas na atualidade extrapolam o contexto regional, podendo ocorrer globalmente, graças aos avanços nas telecomunicações do fim do século XX e início do século XXI, proporcionando que a globalização ocorre não somente no contexto dos mercados econômicos, mas também na vertente político-ideológica, onde, por exemplo, grupos ambientalistas conseguem apoio de colaboradores de todo o Brasil e de outros países para determinadas causas por meio de, por exemplo, petições *on line*. Estas ferramentas de comunicação e participação podem ser muito eficazes na obtenção de apoio de um determinado grupo a uma causa específica, além de ser uma forma de exercer o controle sobre um determinado território.

Em alguns casos estas petições podem ter como objetivo, mesmo que secundários, promover mudanças no planejamento do Setor Elétrico por parte do Governo Federal, para a defesa por parte de ambientalistas de determinados territórios alvos de disputas entre estes e o setor produtivo. Um exemplo deste tipo de ação foi a campanha capitaneada pela Organização Não Governamental - ONG *World Wildlife Fund* – Brasil

(WWF - Brasil) intitulada “SOS *Juruena*”, que teve como objetivo “... *alertar a sociedade sobre essas ameaças ao Parque e à Bacia do Tapajós, o WWF-Brasil lançou em junho, a campanha SOS Juruena. A iniciativa pede apoio à sociedade para se posicionar contra a construção das hidrelétricas do Parque Nacional do Juruena e assim garantir que esta Unidade de Conservação se mantenha íntegra.*” (WWF-Brasil, 2015).

Coincidentemente, os Aproveitamentos Hidrelétricos (AHEs) São Simão Alto e Salto Augusto Baixo, previstos para a Bacia do Juruena, não são citados no Plano Decenal de Expansão de Energia – PDE 2023 (MME/EPE, 2014), como ocorria no Plano Decenal do ano anterior – PDE 2022 (MME/EPE, 2013). A WWF – Brasil postou em seu sítio eletrônico em 19 de dezembro de 2014, dois dias após a publicação do PDE 2023, que a campanha SOS Juruena teria sido vitoriosa, após angariar mais de 25 mil manifestações – quase 20 mil a mais que as registradas em julho do mesmo ano – contrárias à construção das duas hidrelétricas, comprovando a efetividade destas petições *on line* de alcance global. Segundo a notícia, o Ministério de Minas e Energia teria suspendido as barragens até 2023 (MME, 2015). Esta iniciativa capitaneada por um ator, que a priori não tem uma relação direta com o território onde estão previstos os AHEs da Bacia do Juruena, demonstra como as discussões acerca de questões ligadas a tensões de ordem territorial podem na atualidade ter a participação direta de colaboradores diversos, desde o cidadão, por meio de uma assinatura virtual, a instituições e ONGs de alcance global, como a WWF, com significativa importância e de grande alcance midiático, aumentando ainda mais a complexidade destas disputas territoriais.

2.2. Conceitos de Conservação x Preservação Ambiental

Os conceitos de conservação e preservação ambiental são amplamente difundidos nas discussões envolvendo a proteção do meio ambiente e de seus recursos naturais. O conceito de conservação estaria relacionado ao conjunto de ações implementadas em um determinado

ecossistema, procurando promover a sua restauração, proteção e, primordialmente, a sua sustentabilidade. Já o conceito de preservação trata de uma visão mais ortodoxa, onde ação humana em um determinado ecossistema deve ser mínima ou nula (Dunster & Dunster, 1996).

A distinção entre os dois conceitos é importantíssima para o planejamento estratégico do Setor Elétrico, tendo em vista que em territórios onde a o posicionamento dos órgão ambientais é o de caráter preservacionista, as negociações envolvendo os lados antagônicos (ambientalistas x setor produtivo) que discutem de que forma serão aproveitados os recursos naturais de um determinado território será certamente mais problemática, ao lado que em um território onde o posicionamento é mais conservacionista, tendo em vista que neste último as ações realizadas de forma sustentável são toleradas, as negociações acerca da implementação de projetos estruturantes nestas áreas tendem a ser menos problemáticas.

2.3 Unidades de Conservação

O conceito de Unidades de Conservação implica em restrições na utilização de seus recursos naturais de maneira direta ou indireta, de acordo nível de proteção (ex. proteção integral ou de uso sustentável), podendo estas UCs serem abertas para visitação e pesquisa científica. Toda via, categorias mais restritivas, como a Reserva Biológica e a Estação Ecológica, essas atividades devem ser desenvolvidas com cautela e mediante prévia autorização do órgão gestor daquela UC (Souza, 2012).

2.4. Avaliação Ambiental Estratégica

Importante ferramenta de planejamento do Estado sobre o território com enfoque em questões ambientais, a Avaliação Ambiental Estratégica é um instrumento de gestão ambiental e territorial destinado à

implementação de políticas, planos ou programas (MMA/SQA, 2002), diferentemente do que ocorre em uma Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, instrumento de avaliação dos impactos de projetos já em fase de implantação.

De acordo com o MMA/SQA (2002), dentre os benefícios que se esperam da AAE, estão:

- ampla visão das implicações ambientais da implementação das políticas, planos e programas governamentais, sejam eles pertinentes ao desenvolvimento de um setor ou aplicados a uma região;
- segurança de que as questões ambientais serão tratadas nas etapas de planejamento;
- facilitar a realização de ações ambientalmente estruturadas de forma concatenada;
- processo de formulação de políticas e planejamento integrado entre diferentes setores e ambientalmente sustentável;
- antecipação dos prováveis impactos das ações e projetos necessários à implementação das políticas e dos planos e programas em análise; e
- avaliar os impactos ambientais cumulativos potencialmente gerados pelos referidos projetos.

Um dos grandes diferenciais da AAE seria, por tanto, a sua capacidade de avaliar os impactos cumulativos resultantes de um conjunto de projetos em uma determinada região, o que viria a contribuir para um desenvolvimento ambientalmente sustentável, tendo em vista que por meio de uma AIA os impactos seriam focados de forma individualizada, os quais poderiam ser considerados irrelevantes se olhados de forma isolada (Agra Filho, 2001). Consequentemente, uma análise envolvendo um conjunto de projetos em um determinado território por meio de uma AAE teria, a priori, a capacidade de diagnosticar os eventuais conflitos de ordem territorial resultantes sobre a utilização dos recursos naturais de uma região específica, como, por exemplo, a identificação da interferência do remanso do reservatório de um

Aproveitamento Hidrelétrico em uma Unidade de Conservação existente ou de um território onde se planeja criar ou ampliar uma UC.

2.5. Planejamento Energético

O Planejamento Energético Brasileiro, cujas políticas e diretrizes são estabelecidas pelo Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, é realizado pelo Estado, o qual exerce, por meio de leis e instrumentos regulatórios, as funções de planejamento, determinando as ações do setor público, e norteando as ações do setor privado (MME/EPE, 2015). O Plano Decenal de Expansão de Energia e o Manual de Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas são documentos elaborados em consonância com as diretrizes do CNPE e importantes ferramentas de Planejamento Energético.

2.5.1. O Plano Decenal de Expansão de Energia

Um dos instrumentos mais importantes para o Planejamento Energético são os Planos Decenais de Expansão de Energia, elaborados no âmbito do setor elétrico. Este documento é o responsável pela orientação das ações e decisões, as quais devem estar concatenadas com as projeções de crescimento econômico no país e a consequente expansão da oferta, para que o suprimento energético chegue à sociedade com custos apropriados, em uma base sustentável tanto técnica como ambientalmente (MME/EPE, 2015).

Devido ao seu caráter estritamente técnico, o Planejamento Energético é um planejamento de Estado, não sendo, portanto, um planejamento de Governo, evidenciado em suas projeções de médio e longo prazo. Mas isto não significa que tensões políticas não venham a ter alguma influência sobre a produção destes documentos, como ocorrera recentemente após a mudança ocorrida com o afastamento da

Presidente da República em meio a um mandato em vigência, o que acarretou em toda uma reestruturação em diversos setores da máquina administrativa federal, o que pode ter contribuído, por exemplo, no atraso da publicação do PDE 2025, programada para o ano de 2016, mas adiada para 2017.

2.5.2. O Manual de Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas

O Manual de Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas (MME/CEPEL, 2007), é uma ferramenta do Planejamento Energético voltada para a avaliação de recursos hidrelétricos, sob uma ótica atualizada em comparação com a versão de 1997 do documento (ELETROBRAS, 1997), onde foram incorporados novos conceitos, metodologias e técnicas utilizados no Brasil e no mundo para a avaliação destes recursos, como por exemplo a Avaliação Ambiental Integrada de Bacia Hidrográfica – AAI, dentro de um conceito de desenvolvimento sustentável.

A AAI tem como função subsidiar as decisões de governo sobre a implantação de aproveitamentos hidrelétricos em bacias hidrográficas. Para tal faz-se necessário uma articulação entre os setores de forma a solucionar os conflitos inerentes entre uma abordagem onde busca-se do AHE seu ótimo energético, e a execução de ações necessárias para a conservação ambiental, promovendo desta forma um desenvolvimento sustentável (MME/CEPEL, 2007).

2.5.3. O Conceito de Usina-Plataforma

O conceito de Usina-Plataforma (Zimmermann, 2007) consiste em uma metodologia para planejar, projetar, construir e operar um aproveitamento hidrelétrico, ou um conjunto de aproveitamentos hidrelétricos, situados em espaços territoriais legalmente protegidos, ou aptos a receberem proteção formal, bem como em áreas com baixa ou

nenhuma ação antrópica, de modo que sua implantação se constitua em um vetor de conservação ambiental permanente.

Este conceito ainda está em discussão no âmbito do Ministério de Minas e Energia, para posterior discussão com outros setores da sociedade. A sua proposta trata de uma solução para a questão de conflitos de ordem territorial entre o Setor Elétrico e o MMA, onde a viabilidade de um empreendimento em áreas com baixa ou nenhuma antropização, já protegidas por lei ou aonde se pretende criar UCs para esta finalidade, seria alcançado por meio de métodos construtivos de menor impacto ao meio ambiente, além de garantir, por meio de compensações ambientais, a manutenção do status de baixa ou nenhuma antropização nas áreas do entorno do empreendimento através da criação de um mosaico de Unidades de Conservação.

3. METODOLOGIA

3.1. Tipo de Pesquisa

A pesquisa realizada teve como base o levantamento bibliográfico sobre o referencial teórico, com textos acadêmicos sobre os conceitos de *território*, *conservação* e *preservação ambiental*, além das publicações oficiais sobre a *Avaliação Ambiental Estratégica*, os *Planos Decenais de Expansão de Energia* e o *Manual de Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas*. Foi observada ainda a legislação federal que trata da criação, desafetação e ampliação de UCs. Além desta documentação, foram utilizadas ainda como referência Notas Técnicas elaboradas no âmbito da Assessoria Especial de Meio Ambiente, da Secretaria Executiva do Ministério de Minas e Energia.

3.2. Universo e amostra

O universo deste trabalho diz respeito aos possíveis conflitos de ordem territorial envolvendo empreendimentos ligados ao Setor Elétrico em áreas onde existam Unidades de Conservação Federais, ou onde se planeja criar novas UCs ou ampliar UCs já existentes. Como estudo de caso, será abordado o conflito existente entre o potencial eólico da região do Boqueirão da Onça, Bahia, e a intensão do ICMBio, autarquia em regime especial vinculada ao MMA, de criar o PARNA e a APA Boqueirão da Onça.

3.3. Seleção dos Sujeitos

Não serão abordados neste trabalho conflitos de ordem territorial envolvendo empreendimentos do Setor Elétrico com atores cuja as interferências são notórias, acarretando em conflitos territoriais com um processo de negociação complexo, como interferência em Terras Indígenas, Territórios Quilombolas e outros territórios vinculados a povos tradicionais. As negociações entre as partes em casos envolvendo grupos sociais são mais complexas, demoradas e de difícil solução, quando comparadas com negociações no âmbito do Governo Federal, como ocorrem quando os atores envolvidos são os sujeitos selecionados nesta pesquisa: o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério de Minas e Energia, contando com a coordenação da Casa Civil da Presidência da República.

4. RESULTADOS

4.1. A Criação de Unidades de Conservação

O arcabouço legal que rege a criação de Unidades de Conservação, sejam estas subordinadas às esferas federal, estadual ou municipal, é definido na atualidade pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, criado pela Lei nº 9.985 – Lei do SNUC, de 18 de Julho de 2000, regulamentada pelo Decreto nº 4340 de 22 de agosto de 2002 (Brasil, 2002), sendo constituído pelo conjunto das Unidades de Conservação - UC federais, estaduais e municipais. A principal característica do SNUC seria a adoção do modelo ecossistêmico de conservação da natureza, o qual leva em conta a complexidade e a dimensão de um determinado ecossistema, e, por vezes, de um Bioma, rejeitando desta forma a salvaguarda isolada e individualizada de táxons ou grupos de animais e vegetais (Benjamin, 2001).

O Capítulo IV da Lei do SNUC traz as diretrizes para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação. As UCs devem ser criadas por ato do poder público (federal, estadual ou municipal) mediante a realização de estudos técnicos e consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a UC. O objetivo da consulta pública antes da criação da UC é a participação da sociedade de forma ativa do processo, oferecendo desta forma subsídios para que a proposta seja aprimorada. A elaboração dos estudos técnicos preliminares e realização da consulta pública e os demais procedimentos para a criação da unidade é competência do órgão que está propondo a criação da nova UC.

O § 6º do art. 22, artigo este que regulamenta que as Unidades de Conservação são criadas por ato do Poder Público, trata da ampliação dos limites de uma Unidade de Conservação, sem modificação dos seus

limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º do art. 22 (Brasil, 2002).

O §7º do art. 22 versa sobre a desafetação ou redução dos limites de UCs, ato este que só poderá ser realizado mediante lei específica. A desafetação deve ocorrer, por exemplo, quando existem interferências entre empreendimentos e Unidades de Conservação, de modo a garantir a viabilidade destes projetos. É um processo longo de negociação política entre o MMA e o setor produtivo, na qual o MME é envolvido quando esta desafetação envolve empreendimentos ligados ao setor minero-energético. Neste processo de negociação entre as partes, é normal que haja uma contrapartida para o setor ambiental, como por exemplo a destinação de recursos financeiros para a implantação e manutenção de uma UC, como versa o art. 36 da Lei do SNUC. Esta e outras compensações ambientais, mecanismo financeiro que visa redimir os impactos negativos relacionados a um determinado empreendimento, são definidas de acordo com os custos socioambientais identificados pelo órgão competente ao longo do processo de licenciamento ambiental, e acabam integrando o valor global deste, não podendo, de acordo com o §1º do art. 36, *“...não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador de acordo com o grau de impacto causado pelo empreendimento”* (Brasil, 2002).

Uma outra questão que é objeto de negociações entre o setor elétrico e os órgãos ambientais é a realização de estudos de viabilidade técnica e ambientais de AHEs em UCs federais, ainda na fase de inventário de bacias hidrográficas, tendo sido objeto de debate recente entre o MME e o MMA. A Assessoria Especial de Meio Ambiente emitiu o seguinte posicionamento na Nota Técnica nº47/2016-AESA/SE-MME, de 13 de julho de 2016 (MME, 2016b):

“Com referência à necessidade de realização de estudos técnicos e ambientais necessários para a composição dos

elementos técnicos exigidos para a avaliação e decisão dos órgãos ambientais, estes apesar de exigidos obstaculizam a ação de sua realização visto que a legislação vigente não deixa claro as possibilidades de execução. Notadamente a discussão sobre a realização de estudos técnicos e a efetiva construção se depara invariavelmente com a prévia proibição dos órgãos competentes das solicitações de autorizações, sem favorecer a análise prévia de qualquer previsão de impacto associado ao território ou a atributos sociais e ambientais dele derivado. No contexto é de fundamental importância que seja normatizado a ação e estabelecida a previsão legal da realização de estudos técnicos, no sentido de promover o conhecimento como base para a fundamentação teórica e técnica das decisões que poderão ser estabelecidas a posteriori.”

Este posicionamento adotado pelo órgão ambiental está relacionado ao conceito de preservação ambiental, onde ação humana em um determinado ecossistema deve ser mínima ou nula, o que não ocorre no conceito de conservação ambiental, onde conjunto de ações implementadas em um determinado ecossistema, procurando promover a sua restauração, proteção e, primordialmente, a sua sustentabilidade (Dunster & Dunster, 1996). Este posicionamento, mais ideológico do que técnico, acaba por inviabilizar pesquisas de caráter técnico e ambientais necessárias para o planejamento do Setor Elétrico em regiões ambientalmente sensíveis.

É possível observar que as questões de ordem territorial ocorrem desde as etapas de inventário de bacias hidrográficas realizadas pelo setor elétrico, aonde são erguidas barreiras pelos órgãos ambientais competentes de modo que sequer seja permitida a entrada de pesquisadores na UC para a realização dos estudos técnicos e ambientais preliminares. Estes obstáculos acabam sendo não somente um transtorno para o planejamento do setor elétrico, mas, acima de tudo,

se tornam em um agente inibidor da produção de conhecimento sobre áreas ainda carentes de pesquisas e estudos científicos sobre seus recursos naturais e sua biodiversidade.

4.2. O Boqueirão da Onça

A região do Boqueirão da Onça, localizada nos municípios de Sento Sé, Juazeiro, Sobradinho, Campo Formoso e Umburanas, no Estado da Bahia, é caracterizado por uma vegetação predominante de Caatinga, porém com algumas espécies pertencentes à flora de Campos Rupestres, Cerrado, Amazônia e Floresta Atlântica (Braga, 2013; Siqueira-Filho, 2014 *apud* Nunes *et alli*, 2015). Além de uma grande biodiversidade, o Boqueirão da Onça conta ainda com um patrimônio imaterial caracterizado por sítios arqueológicos, e monumentos naturais, como as cavernas, o que demonstra o potencial da região para pesquisas científicas e para o ecoturismo (Nunes *et alli*, 2015).

Existente a intenção por parte do Ministério do Meio Ambiente de se criar um Parque Nacional na Região desde 2002 (MMA, 2002 *apud* Siqueira Filho *et alli*, 2015). Esta proposta vem sendo alvo de discussões entre o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério de Minas e Energia desde o ano de 2008, quando, em 19 de dezembro, o MMA encaminhou para o MME o Ofício nº 067/2008-SBF/MMA, solicitando a manifestação deste Ministério acerca da proposta de criação do Parque Nacional do Boqueirão da Onça – PARNA Boqueirão da Onça, com uma área de aproximadamente 862 mil hectares (MME, 2016a).

Após as discussões realizados nos anos seguintes, em abril de 2012 a Secretaria de Biodiversidade e Florestas – SBF do MMA apresentou, formalmente, uma nova proposta contemplando um mosaico de unidades de conservação para a área do Boqueirão da Onça que compreende o PARNA Boqueirão da Onça, Monumento Natural Toca da Boa Vista – MONA Toca da Boa Vista e Área de Proteção Ambiental do Boqueirão da Onça – APA Boqueirão da Onça, de modo a atender as solicitações do MME, feitas pelo então Núcleo Estratégico de Gestão

Socioambiental - NESA, posteriormente denominado Assessoria Especial em Gestão Socioambiental - AESA, renomeado para Assessoria Especial de Meio Ambiente - AESA. O NESA, representando o MME, participou de oficinas de modelagem de áreas realizadas pelo ICMBio no período de 12 a 14 de abril de 2010, onde apresentou um mapeamento do potencial eólico na área que estava sendo proposta para a criação das UCs. Mapa este, elaborado pela Companhia de Eletricidade da Bahia – COEBA e Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, conforme Figura 1, subsidiando desta forma a solicitação de exclusão das áreas onde o potencial eólico fora identificado (MME, 2016a).

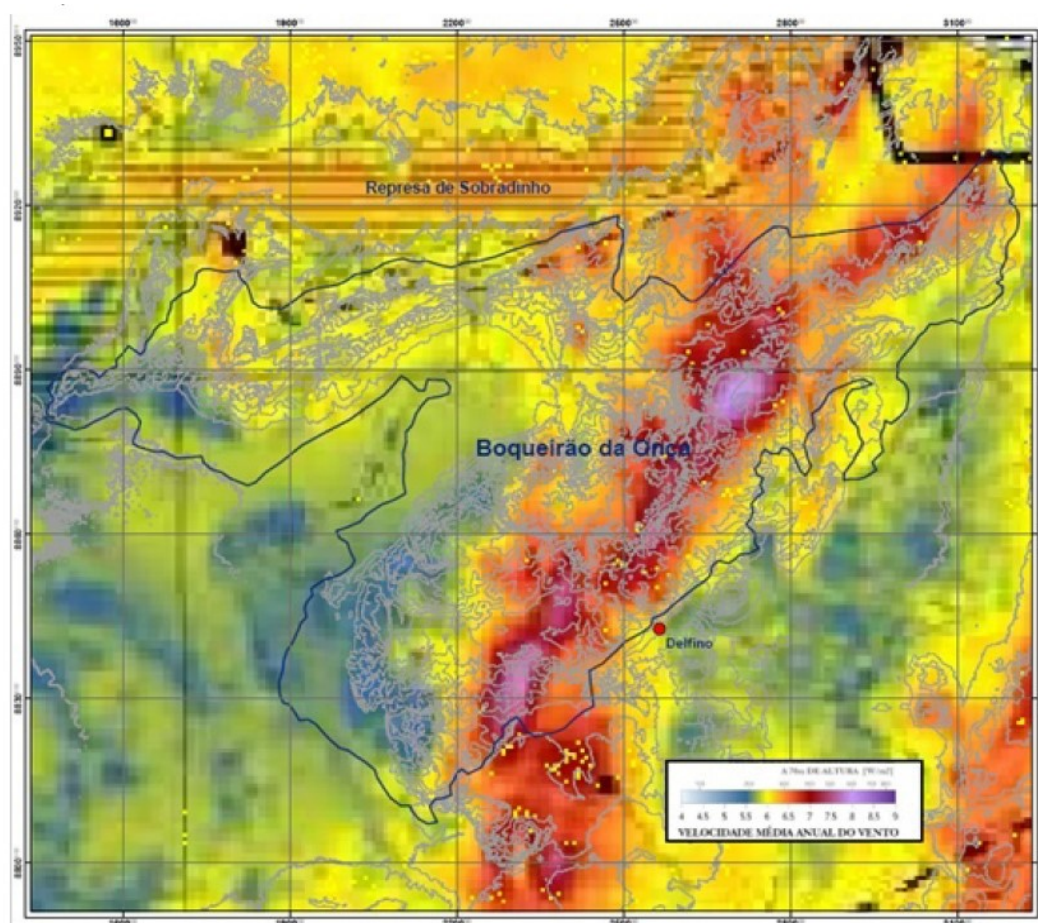


Figura 1. Mapa do Potencial Eólico na área proposta para o PARNA Boqueirão da Onça. (Fonte: COELBA/ANEEL, *apud* Nota Técnica 34/2012-NESA/SE-MME)

Após esta etapa de discussão entre os Ministérios envolvidos, o MMA encaminhou proposta contemplando um mosaico de UCs, recebida em abril de 2012 (Figura 2). O MME se manifestou favoravelmente por meio da Nota Técnica 34/2012-NESA/SE-MME, ao Mosaico de UCs do Boqueirão da Onça nos moldes apresentados pelo MMA. O Ministério na

ocasião reforça, contudo, que a avaliação realizada era preliminar, tendo em vista que o MME não teve acesso à minuta de Decreto de criação nem Exposição de Motivos. Desta forma, o MME condicionou à manifestação favorável, a determinação nos Decretos de criação das UCs que as Zonas de Amortecimentos das Unidades de Conservação prevejam a implantação de empreendimentos necessários para a geração e transmissão de energia elétrica (MME, 2016a).

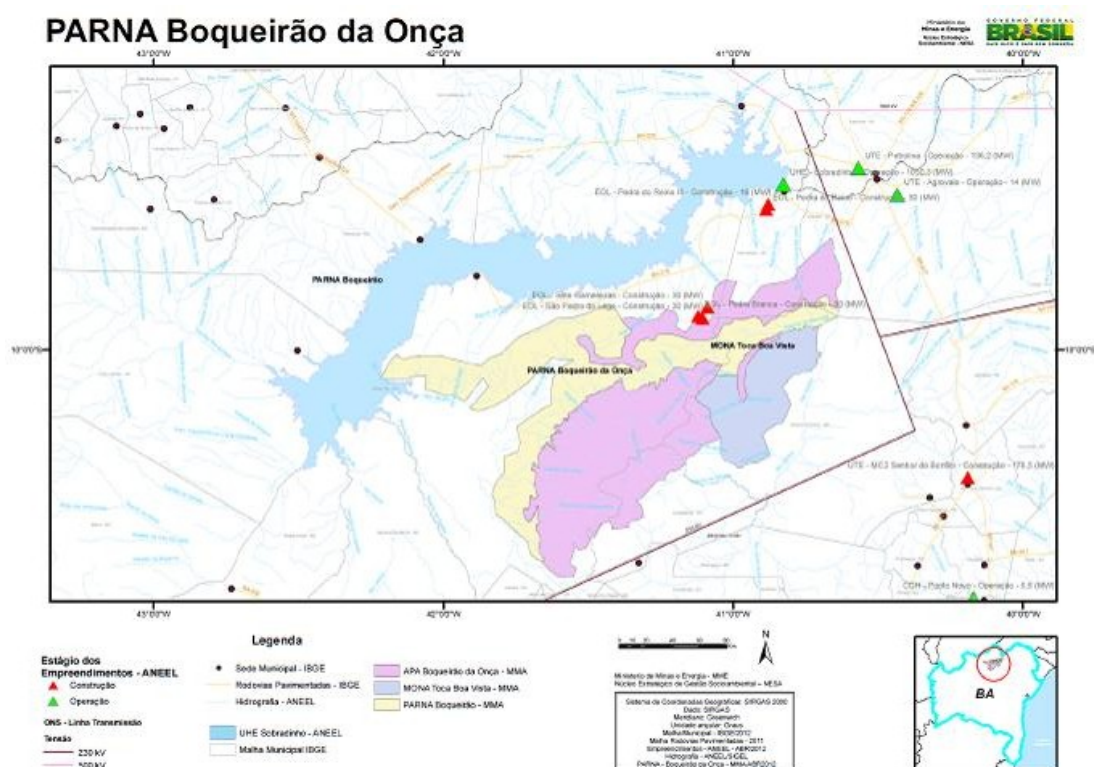


Figura 2. Área proposta em 2012 pelo MMA para criação das UCs e empreendimentos de energia. (Fonte: MME, 2016a).

Após um longo período sem novas discussões entre MMA e MME, a Casa Civil da Presidência da República encaminhou para o MME em outubro de 2014 correspondência eletrônica solicitando a análise e manifestação dos setores de Petróleo e Gás, Mineração e Energia Elétrica sobre nova proposta para a criação da UC PARNA Boqueirão da Onça, onde a proposta apresentada desconsidera as negociações realizadas desde o ano de 2010, especialmente a configuração de mosaico de UCs, que era então composta pelo Parque Nacional, Área de Proteção Ambiental e Monumento Natural. Nesta ocasião, o Ministério de

Minas e Energia se manifestou contrariamente à nova proposta do Ministério do Meio Ambiente (Figura 3) (MME, 2016a).

Como se observa, não há um protocolo pré-determinado para que este tipo de consulta ocorra. Ora a comunicação é feita por meio de Ofício, instrumento formal e impessoal, ora via correspondência eletrônica, um instrumento inapropriado para a realização de consulta desta envergadura. A ausência deste protocolo será abordada mais adiante, onde será proposto a implementação e regulamentação de tal instrumento, de maneira formal e institucionalizada.

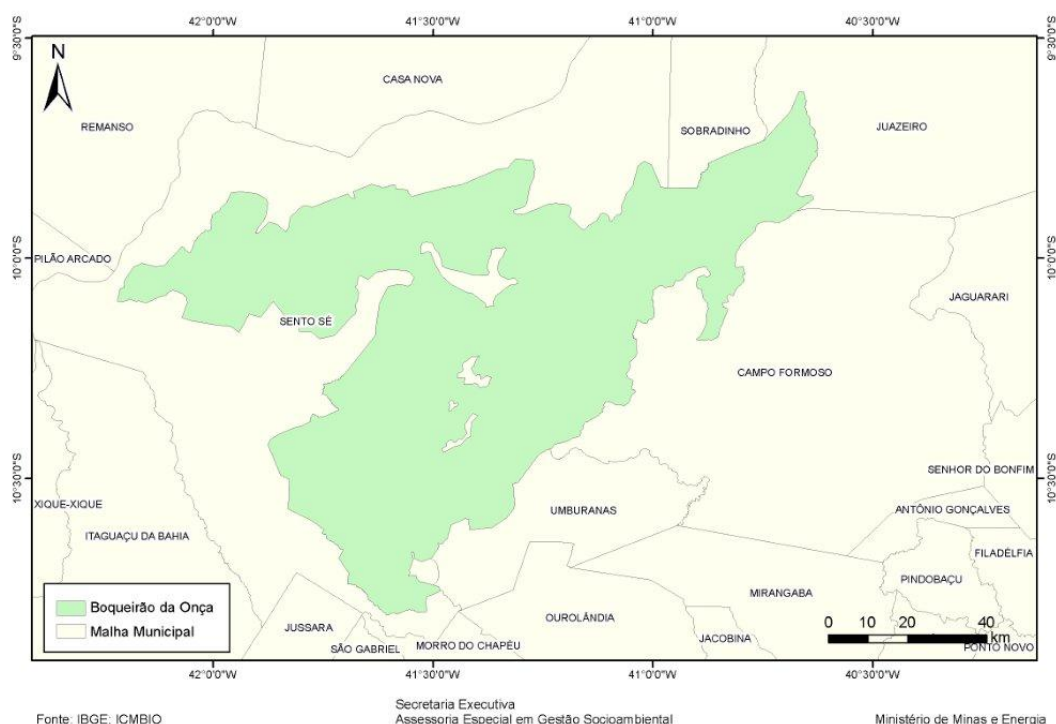


Figura 3. Área proposta para o PARNA Boqueirão da Onça, setembro de 2014. (Fonte: MME, 2016a)

As últimas negociações sobre a criação do PARNA Boqueirão da Onça ocorreram no primeiro semestre de 2016. Em 8 de março deste ano, o MMA encaminhou para o MME correspondência eletrônica solicitando a análise da nova poligonal para as agora Unidades de Conservação propostas para a região do Boqueirão da Onça. A formalização da solicitação do MMA ocorreu em 22 de abril de 2016, por meio do Ofício n. 143/2016-SBF/MMA, o qual solicita a manifestação do

MME sobre a área proposta para criação das unidades de conservação na região do Boqueirão da Onça para até o dia 28 de abril de 2016, um prazo exíguo de apenas 6 (seis) dias.

Uma versão atualizada do Atlas Eólico do Estado da Bahia foi publicado em 2013 (Camargo-Schubert, 2013) trazendo dados mais refinados sobre o notório potencial eólico da região. Este novo mapeamento do potencial eólico da Bahia foi um dos subsídios utilizados como pelo MME para analisar a proposta do MMA, ao lado de informações disponibilizadas pela Empresa de Pesquisa Energética – EPE, que utiliza a seguinte base de informações sobre estudos e projetos elétricos nesse tipo de análise (MME, 2016a):

- Estudos de Inventário Hidrelétrico elaborados pela EPE: eixos de aproveitamentos hidrelétricos e polígonos dos reservatórios;
- Estudo de Viabilidade e Estudos de Impacto Ambiental (EIA)/Relatórios de Impacto Ambiental (Rima) de Usinas Hidrelétricas (UHEs) elaborados pela EPE: eixos das UHEs e polígonos dos reservatórios;
- Projetos integrantes do Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE): empreendimentos de geração com localização definida;
- Habilitação técnica pela EPE de projetos integrantes dos leilões de energia nova (A-5, A-3, outros): empreendimentos vencedores de leilões já realizados e empreendimentos habilitados e cadastrados nos leilões em aberto, considerando a data da realização de cada análise;
- Estudos de Transmissão da Rede Básica: estudos de R1 concluídos e em elaboração pela EPE (proposição de corredores e áreas para subestações); estudos de R3 elaborados e em elaboração pela EPE (proposição de diretrizes e áreas de subestações); demais estudos de R3 encaminhados à EPE (informação parcial).

A proposta está caracterizada pela presença de um território destinado para o PARNA e outro para a APA Boqueirão da Onça, demonstrada abaixo (Figura 4). Como se pode observar, as poligonais propostas para a composição dos territórios das UCs são bastante aderentes aos trechos com o maior potencial eólico da região (Figura 5), criando grandes dificuldades para a instalação de empreendimentos de geração de energia eólica (Figura 6), bem como de Linhas de Transmissão responsáveis pelo escoamento da energia produzida no local.

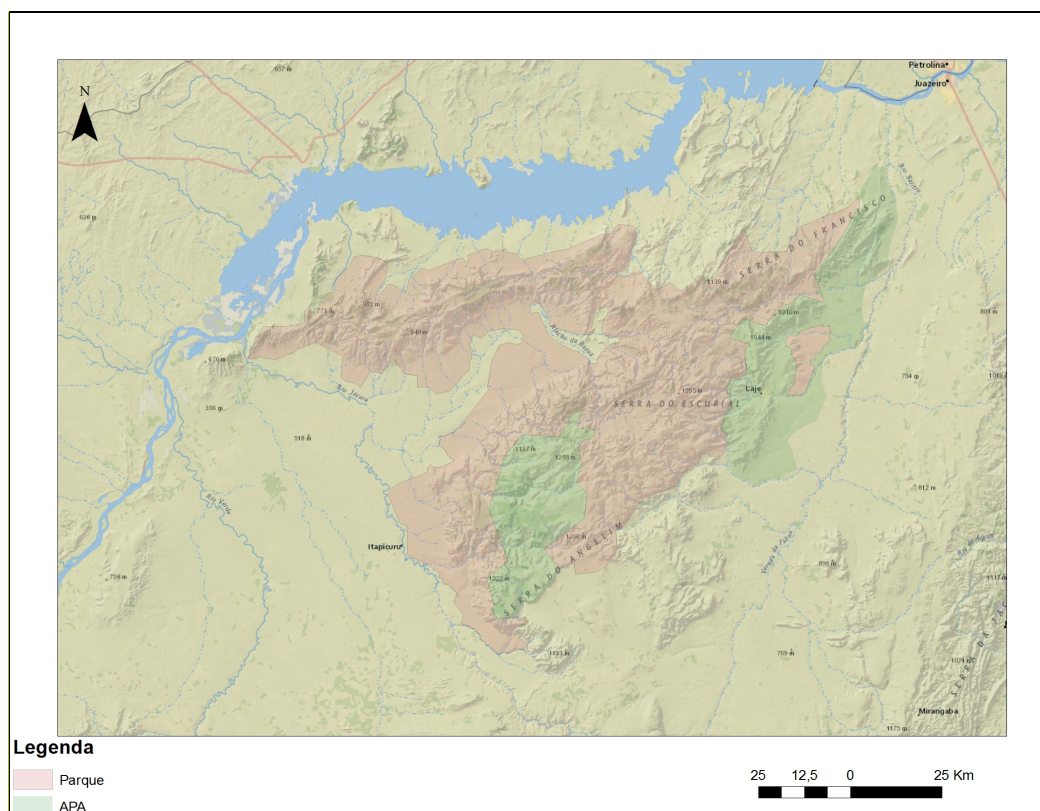


Figura 4. Detalhe da área proposta de março 2016 para criação de unidades de conservação na região do Boqueirão da Onça. (Fonte: MMA, 2016)

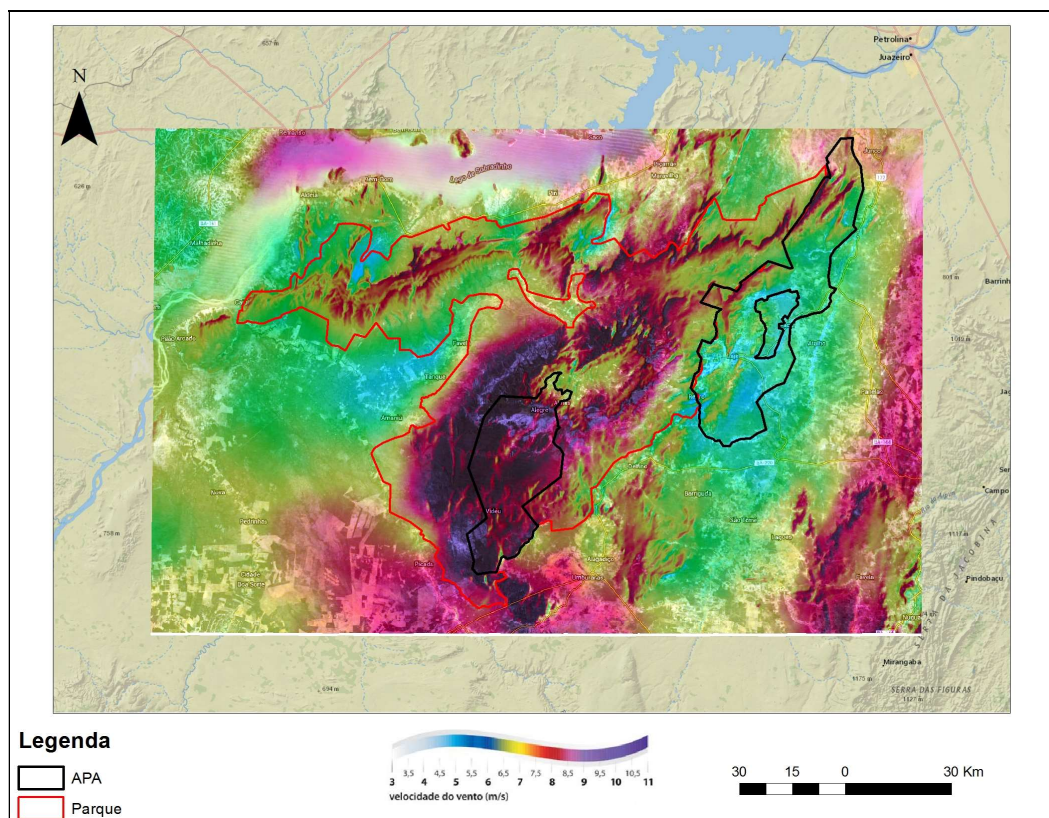


Figura 5. Mapa do potencial eólico da região do Boqueirão da Onça. O contorno em vermelho demonstra a poligonal proposta para compor o território do PARNA, enquanto o contorno em preto demonstra a poligonal proposta para o território da APA. (Fonte: Camargo-Schubert, 2013 MMA, 2016)

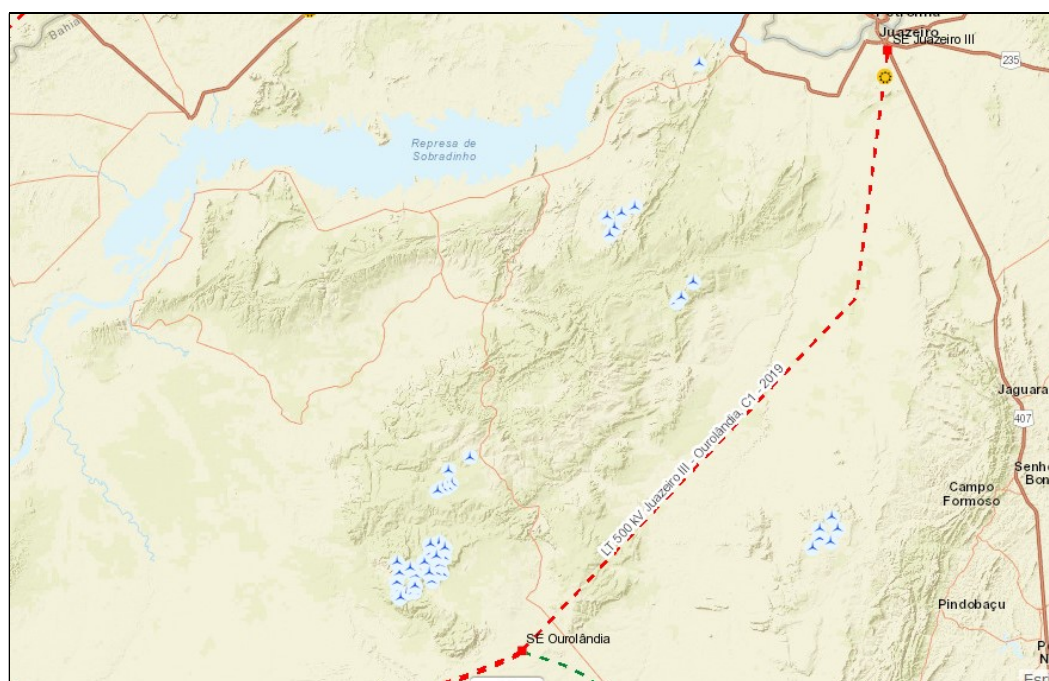


Figura 6. Localização dos empreendimentos eólicos na região do Boqueirão da Onça. (Fonte: EPE, 2017)

Como se observa ao compararmos as Figuras 4 e 6 os empreendimentos eólicos previstos para a região fariam parte do território da Área de Preservação Ambiental do Boqueirão da Onça, categoria de UC menos restritiva do que a de Parque Nacional.

De acordo com a EPE, os registros dos leilões prévios e do A-5/2016 totalizam 75 empreendimentos, reunindo mais de 700 aerogeradores, com potência superior a 1.800 MW, na área proposta para a criação da APA do Boqueirão da Onça (MME, 2016a).

A manifestação técnica do Ministério de Minas e Energia foi a de óbice para a criação das UCs na área proposta pelo MMA para o Parque Nacional e a Área de Proteção Ambiental do Boqueirão da Onça, devido ao número de empreendimentos vencedores de leilão e outros que podem se tornar vencedores em leilões futuros e serem então implantados na área proposta. A manifestação ainda alertou para a existência de diversos empreendimentos no entorno da área proposta para a criação das UCs, tendo em vista que tais empreendimentos possivelmente estarão localizados na futura zona de amortecimento do Parque Nacional proposto, caso este venha a ser criado com esta configuração (MME, 2016a).

A longa e conturbada negociação entre o MME e o MMA envolvendo a proposta a criação de ora PARNA Boqueirão da Onça, ora mosaico de unidades de conservação do Boqueirão da Onça, evidencia que a ausência de protocolo de consulta e negociação com a finalidade de se discutir as interferências de ordem territorial entre os setores produtivos, neste caso o setor elétrico, e o setor ambiental, institucionalmente representado pelo MME e pelo MMA, respectivamente.

4.3. Proposições

A problemática envolvendo questões territoriais entre o Ministério de Minas e Energia e o Ministério de Meio Ambiente se caracterizam por negociações longas e desgastantes entre os atores envolvidos, seja para a realização de estudos preliminares visando obter um maior

conhecimento sobre os recursos naturais e aspectos socioambientais de uma determinada região, seja para o ato de criação, ampliação ou desafetação de uma Unidade de Conservação Federal.

A percepção que o setor ambiental tem de uma determinada região é geralmente mais ampla em sua escala geográfica, possibilitando uma visão mais territorializada do espaço. Uma proposta de criação de uma UC, em geral, não é alvo de disputas internas entre os atores envolvidos nas causas ambientais, sejam estes os órgãos ambientais, organizações não governamentais e outros atores da sociedade, que tendem a atuar em prol da criação de uma unidade, cujo o território será de responsabilidade do órgão ambiental competente, como o ICMBio no caso das UCs Federais. Já a visão do Setor Elétrico tende a ser mais pontual, o olhar sobre o empreendimento em si e em sua inserção em um determinado espaço geográfico, especialmente por parte do empreendedor. Entretanto, alguns atores do setor elétrico, como a Empresa de Pesquisa Energética – EPE, já tem a questão territorial bem internalizada, ou ao menos diagnosticada, ficando sua atuação para a transposição dos desafios encontrados limitada pelo arcabouço legal descrito anteriormente.

Uma tentativa de se ampliar a escala de observação deste espaço pelo setor elétrico é a Análise Ambiental Integrada. Observa-se, no entanto, que o enfoque dado na AAI está circunscrito ao recorte de bacia hidrográfica, buscando-se, por exemplo, a identificação ao longo desta porção do espaço geográfico dos melhores locais para a instalação dos eixos de Aproveitamentos Hidrelétricos de uma forma mais equilibrada com os anseios ambientais, onde por vezes se opta por um projeto com menor capacidade de geração e menor grau de impactos ambientais, concatenado desta forma com o viés de desenvolvimento sustentável. Já na Avaliação Ambiental Estratégica não há o recorte de bacia hidrográfica, e nem o recorte setorial da AAI (geração de hidroeletricidade), sendo, por tanto, a AAE uma ferramenta mais abrangente para as questões territoriais, indo além do recorte de bacia hidrográfica, e, nas questões setoriais, não estando circunscrita aos AHEs.

Uma forma de se planejar observando o contexto territorial da área onde se pretende implantar um AHE seria a utilização do conceito de Usina-Plataforma, onde a percepção do entorno da área onde está localizado um AHE ou um conjunto destes vai além da escala da bacia hidrográfica, observando quais os territórios legalmente protegidos, ou aptos a receberem proteção formal, ou áreas com baixa ou nenhuma antropização estão presentes na região do empreendimento.

Uma visão mais ampla do território fica evidenciada no exemplo utilizado neste trabalho, onde a negociação entre o MME e o MMA sobre proposta de criação do ora PARNA Boqueirão da Onça, ora mosaico de UCs do Boqueirão da Onça, se arrasta ao longo de anos, recebendo alterações em sua concepção que reforçam as características de tal processo de negociação, sendo este longo e desgastante. Como a distribuição de Parques Eólicos tende a cobrir uma grande área de forma pulverizada, como ocorre no Boqueirão da Onça, esta percepção do território é fundamental desde sua etapa de planejamento.

Como foi demonstrado com as negociações envolvendo o Boqueirão da Onça, tal procedimento de formalização de consulta é inexistente. A última consulta realizada pelo MMA para o MME, no ano de 2016, ocorreu por meio de correspondência eletrônica, com um prazo de resposta ínfimo, o qual além de comprometer a qualidade de uma análise de tal vulto, pode passar uma percepção de indiferença por parte de quem faz a consulta quanto ao resultado desta análise, o que evidentemente não favorece o processo de negociação, tornando-o mais desgastante politicamente para as partes envolvidas.

Em ocasiões recentes, a criação de UCs ocorreu sem qualquer forma de consulta, formalizada ou não. Este é o caso das Medidas Provisórias 756/2016 e 758/2016, de 19 de dezembro de 2016, publicadas no Diário Oficial da União – DOU, de 20 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016a, 2016b). Estas Medidas Provisórias alteram os limites do Parque Nacional do Rio Novo, da Floresta Nacional do Jamanxim, e criaram a Área de Proteção Ambiental do Jamanxim (MP 757/16), e alteraram, os limites do Parque Nacional do Jamanxim e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós (MP 758/16).

Urge, portanto, a elaboração e regulamentação de um protocolo de consulta. Este poderia ser realizado, por exemplo, por meio de uma portaria interministerial de um protocolo de consulta do MMA para os setores produtivos, nos moldes do que ocorre com as ações de consulta envolvendo a destinação de imóveis rurais para fins de reforma agrária por parte do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. Para este tipo de consulta foi elaborada a Portaria Interministerial nº 2, de 19 de dezembro de 2013, publicada no DOU de 23/12/2013 (Brasil, 2013), transcrita abaixo:

“Estabelece procedimentos relativos às consultas que serão realizadas aos ministérios pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário no âmbito dos processos administrativos de aquisição e desapropriação de imóveis rurais para os fins especificados nas Leis nº 4.132, de 10 de setembro de 1962 e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.

Os MINISTROS DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, DA JUSTIÇA, DO MEIO AMBIENTE, DE MINAS E ENERGIA, DA CULTURA, DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO E DOS TRANSPORTES, no uso das atribuições que lhes conferem os incisos I e II do art. 87 da Constituição, resolvem:

Art. 1º - Estabelecer os procedimentos relativos às consultas que serão realizadas aos ministérios pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário no âmbito dos processos administrativos de aquisição e desapropriação de imóveis rurais para os fins especificados nas Leis nº 4.132, de 10 de setembro de 1962 e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.

Parágrafo único - O objetivo da presente portaria é promover a articulação entre os ministérios e garantir, por meio da uniformização de ações administrativas, uma maior integração entre a política de reforma agrária e as demais políticas setoriais do Governo Federal.

Art. 2º - A Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento Agrário, no âmbito dos processos administrativos de que trata o art.1º, expedirá consultas às Secretarias-Executivas dos seguintes Ministérios:

I - Justiça;

II - Meio Ambiente;

III - Minas e Energia;

IV - Cultura;

V - Planejamento, Orçamento e Gestão; e

VI - Transportes.

§ 1º - Em casos excepcionais, outros Ministérios poderão ser consultados, conforme as peculiaridades da área em que se pretenda realizar o assentamento.

§ 2ºA - consulta de que trata o caput será encaminhada:

I - Quanto ao formato: shapefile do perímetro do imóvel, georreferenciado ao sistema geodésico brasileiro;

II - Quanto à disponibilização: as áreas sob consulta serão encaminhadas pelo MDA aos Ministérios por mídia digital (CD) e por correio eletrônico.

Art. 3º - Os ministérios referidos no art. 2º deverão consultar os seus órgãos e entidades vinculadas que tenham pertinência temática com a matéria.

§ 1º - Os órgãos e entidades consultados na forma prevista no caput deverão encaminhar suas manifestações diretamente ao ministério ao qual estão vinculados.

§ 2º - O ministério consolidará as informações e encaminhará manifestação única conforme disposto no art. 4º.

Art. 4º - As manifestações dos ministérios serão encaminhadas por suas secretarias-executivas à Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Agrário, cujo conteúdo deverá indicar:

I - a não existência de óbice para implantação do assentamento;

II - a existência de óbice que impeça a implantação do assentamento e os motivos para este impedimento; ou

III - a existência de sobreposição ou conflito com a execução de sua política setorial, ainda que contornável pela adoção de medidas mitigadoras para superação do problema.

Parágrafo único - Os ministérios deverão ainda encaminhar:

I - sugestões de medidas mitigadoras para solução dos problemas apontados no inciso III do caput;

II - outras informações setoriais que julguem relevantes para a implantação do assentamento.

Art. 5º - Os ministérios encaminharão a manifestação na forma do art. 4º, no prazo de sessenta dias, a partir do recebimento da consulta.

Parágrafo único - A ausência de manifestação no prazo previsto no caput importará na não oposição ao prosseguimento do processo administrativo de aquisição e desapropriação de imóvel rural.

Art. 6º - Ao receber as informações encaminhadas na forma do art. 4º o Ministério do Desenvolvimento Agrário:

I - deverá buscar conciliar as políticas setoriais junto ao Ministério responsável nos casos de que trata o inciso III do art. 4;

II - avaliará o prosseguimento do processo administrativo;

III - incluirá no processo administrativo relatório de análise referente às consultas aos Ministérios, anexando as respectivas manifestações.

Art. 7º - Esta Portaria Interministerial entra em vigor na data de sua publicação.”

Como se observa, a Portaria Interministerial nº 2 de 2013 formaliza e institucionaliza o processo de consulta no âmbito do poder executivo federal. O instrumento incorpora esta formalização por meio de ofícios a serem remetidos pela Secretaria Executiva do então Ministério do Desenvolvimento Agrário para os demais Ministérios, destacando a

documentação necessária para a realização da consulta, e o prazo de 60 dias para a realização da análise e manifestação por parte dos Ministérios consultados.

A previsão legal de consultas aos órgãos públicos não está amparada pela Lei do SNUC, restringindo o processo de criação de Unidades de Conservação – UCs, apenas a etapa de Consultas Públicas (art. 22).

Como consequências desta brecha na legislação vigente, o MME é convidado, eventualmente, a participar do processo de construção dos entendimentos dentro do Governo, após as consultas públicas realizadas, por meio de interferência da Casa Civil da Presidência da República, que requer manifestação dos demais órgãos federais antes de levar a proposta de Decreto ao Presidente da República. A ausência de tal ato normativo regulamentando o procedimento de consulta para os órgãos da Administração Federal acaba fragilizando as manifestações do MME quando impeditivas à criação de uma UC, mesmo que tecnicamente bem construída.

Algumas propostas visando a solução das questões territoriais envolvendo UCs e o setor minero-energético, ainda não formalizadas, foram discutidas no âmbito da Assessoria Especial de Meio Ambiente e do Departamento de Desenvolvimento Sustentável em Mineração - DDSM, vinculados respectivamente a Secretaria Executiva – SE, e a Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral – SGM, do Ministério de Minas e Energia. Uma destas propostas trata da formalização de um protocolo de consulta do MMA para os Ministérios de Minas e Energia, da Justiça e Cidadania, Cultura, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Transportes, Portos e Aviação Civil, nos mesmos moldes da Portaria Interministerial nº 2 de 2013, conforme apresentada em anexo:

Com relação as questões envolvendo a permissão para estudos em UCs Federais, faz-se necessária a elaboração de instrumento legal, o qual deve trazer uma redação contemplando a realização de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental, estudos de engenharia e

demais estudos ambientais necessários para o licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades utilizadoras de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente causadora de poluição ou outra forma de degradação do meio ambiente, localizados em territórios em Unidades de Conservação, ou nas suas zonas de amortecimento independentemente do grupo ou categoria a que pertençam.

A elaboração de tal instrumento legal é fundamental para que estes estudos de inventário sejam realizados em territórios de UCs, o que na prática não tem ocorrido devido ao posicionamento preservacionista do órgão ambiental responsável pela emissão da autorização para a entrada de pesquisadores nas unidades, usualmente negada. Postura esta que não só impede o desenvolvimento de projetos estruturantes, mas, o que é ainda mais grave, não permite a obtenção de conhecimento científico sobre os recursos naturais e sobre os aspectos da biota presentes nestas áreas, usualmente carentes de tais estudos.

Esta ausência de autorização acaba paralisando o planejamento de empreendimentos que se encontram nesta situação, comprometendo assim o Planejamento Energético como um todo, o qual mesmo tendo como característica uma visão de médio e longo prazo, não consegue por vezes avançar nestas questões, acarretando em atrasos no desenvolvimento destes projetos.

5. CONCLUSÃO

Como pode ser observado ao longo deste trabalho, a elaboração de instrumentos visando a consulta ao MME no ato de criação ou ampliação de uma UC Federal, e a regulamentação de um instrumento legal viabilizando estudos e pesquisas científicas inerentes ao processo de licenciamento ambiental de empreendimentos em UCs Federais, são importantíssimos para o planejamento de setor elétrico Brasileiro. Tais instrumentos teriam a capacidade de tornar as atividades de planejamento do setor elétrico mais ágeis, além fazer com que o setor, por meio de uma consulta formal realizada pelo MMA no ato de criação ou ampliação de uma UC Federal, tenha uma visão mais ampla do espaço geográfico onde este planeja atuar, com uma percepção apurada das questões territoriais envolvidas, as quais normalmente exigem longas e desgastantes negociações políticas, tendo em vista que este deveria fazer uma análise minuciosa sobre as características do território analisado.

Para que esta percepção do território ocorra não somente quando o setor elétrico for consultado, é importantíssimo que se realize ainda na etapa de planejamento uma Avaliação Ambiental Estratégica, ou uma outra ferramenta de análise com enfoque nas questões territoriais, como por exemplo por meio do conceito ainda em desenvolvimento de Usina-Plataforma, para que o planejamento destes empreendimentos ocorra de forma que as questões de ordem territorial possam ser diagnosticadas e equacionadas ainda nas fases iniciais de seu desenvolvimento.

6 REFERÊNCIAS

- Agra Filho, S. S. 2001. *Avaliação Ambiental Estratégica. Uma alternativa de incorporação da questão ambiental no processo de desenvolvimento*. Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 247p.
- BRASIL, 2002. Decreto nº 4.340 de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 ago. 2002.
- BRASIL, 2016a. Medida Provisória nº 756 de 2016. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 dez. 2016.
- BRASIL, 2016b. Medida Provisória nº 758 de 2016. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 dez. 2016.
- Benjamin, A. H. 2001. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades e Conservação. In: VIO, Ávila, A. P. et al. *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Forense Universitária. Rio de Janeiro: p. 276-316.
- Camargo-Schubert, 2013. *Atlas eólico: Bahia*. SECTI, SEINFRA, CIMATEC/ SENAI. Salvador, 97p.
- Corrêa, R. L. 2001. Espaço, um conceito-chave da Geografia. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C. & CORRÊA, R. L. (Org.). *Geografia: conceitos e temas*. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro. p. 15-47.
- Dunster, J. & Dunster, K. *Dictionary of natural resource management*. University of British Columbia, Vancouver. 379p.
- ELETROBRAS, 1997. *Manual de Inventário Hidroelétrico de Bacias Hidrográficas*. Rio de Janeiro, 1997.
- Fernandes, M. O. 2013. *Os conceitos de território e lugar na contemporaneidade: A produção nas teses de Pós-Graduação em*

- Geografia de 2001-2011*. Programa de Pós-Graduação em Geografia e Geociências, Departamento de Geociências, Universidade Federal de Santa Maria, 153p.
- MMA/SQA, 2002. *Avaliação ambiental estratégica*. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humano. Brasília, 92p.
- MME, 2013. *Desenvolvimento de Aproveitamentos Hidrelétricos sob o Conceito de Usina-Plataforma*. Ministério de Minas e Energia. Brasília.
- MME, 2015. Nota Informativa nº 10-2015/AESA-SE/MME
- MME, 2016a. Nota Técnica nº 21/2016-AESA/SE-MME
- MME, 2016b. Nota Técnica nº 47/2016-AESA/SE-MME
- MME/EPE, 2014. Plano Decenal de Expansão de Energia 2023 / Ministério de Minas e Energia. Empresa de Pesquisa Energética. Brasília. 433p.
- MME/EPE, 2015. Plano Decenal de Expansão de Energia 2024 / Ministério de Minas e Energia. Empresa de Pesquisa Energética. Brasília. 467p.
- MME/CEPEL, 2007. *Manual de Inventário Hidroelétrico de Bacias Hidrográficas*. Rio de Janeiro, 648p.
- Nunes, E. M. B.; Campelo, M. J. A. & Silva, A. S. M. 2015. Reprodução sexuada de *Fabronia ciliaris* (brid.) brid. var. *Polycarpa* (hook.) W.R. Buck (Fabroniaceae, Bryophyta) na caatinga: um estudo de caso no Boqueirão da Onça, Bahia, Brasil. *Revista Pesquisas Botânicas*, 67: p. 287-301.
- Siqueira Filho, J. A.; Campelo, M. J. A.; Nunes, E. B.; Bezerra, T. T.; dos Santos, D. F.; Almeida, E. D. S. & Oliveira, L. M. S. R. 2015. O caos da biodiversidade do rio São Francisco e a inércia da sociedade brasileira. *Revista de Desenvolvimento Econômico, Edição Especial*: p. 276-289.
- Souza, M. F. R. 2012. *Política Pública para Unidades de Conservação no Brasil: diagnóstico e propostas para uma revisão*. Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná, 345p.

- WWF-Brasil, 2015. *SOS Juruena*. Correspondência protocolado no Ministério de Minas e Energia em 8 de julho de 2014.
- Zimmermann, M. P. 2007. *Aspectos Técnicos e Legais Associados ao Planejamento da Expansão de Energia Elétrica no Novo Contexto Regulatório Brasileiro*. Programa de Pós-Graduação em Energia Elétrica, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 290p.

ANEXO

Proposta de Portaria Interministerial

**PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº xx, DE xx DE
xxxxxxxxxxxxxxxx DE 20XX**

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

GABINETE DO MINISTRO

Estabelece procedimentos relativos às consultas que serão realizadas aos ministérios pelo Ministério do Meio Ambiente no âmbito dos processos administrativos de criação/ampliação de unidades de conservação para os fins especificados na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Os MINISTROS DO MEIO AMBIENTE, DE MINAS E ENERGIA, DE ESTADO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, DA CULTURA, DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO E DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL, DA CASA CIVIL no uso das atribuições que lhes conferem os incisos I e II do art. 87 da Constituição, resolvem:

Art. 1º - Estabelecer os procedimentos relativos às consultas que serão realizadas aos ministérios pelo Ministério do Meio Ambiente no âmbito dos processos administrativos de criação/ampliação de unidades de conservação para os fins especificados na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Parágrafo único - O objetivo da presente portaria é promover a articulação entre os ministérios e garantir, por meio da uniformização de ações administrativas, uma maior integração entre a política de criação/ampliação de Unidades de Conservação e as demais políticas setoriais do Governo Federal.

Art. 2º - A Secretaria-Executiva do Ministério do Meio Ambiente, no âmbito dos processos administrativos de que trata o art.1º, expedirá consultas às Secretarias-Executivas dos seguintes Ministérios:

I – Justiça e Segurança Pública;

II - Minas e Energia;

III - Cultura;

IV – Da Casa Civil;

V - Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e

VI – Transportes, Portos e Avaliação Civil.

§ 1º - Em casos excepcionais, outros Ministérios poderão ser consultados, conforme as peculiaridades da área em que se pretenda criar/ampliar a unidade de conservação.

§ 2ºA - consulta de que trata o caput será encaminhada:

I - Quanto ao formato: shapefile do perímetro da unidade de conservação, georreferenciado ao sistema geodésico brasileiro;

II - Quanto à disponibilização: as áreas sob consulta serão encaminhadas pelo MMA aos Ministérios por mídia digital (CD) e por correio eletrônico;

II – Quanto à documentação: a contextualização dos objetivos da criação ou ampliação, bem como a minuta do instrumento jurídico.

Art. 3º - Os ministérios referidos no art. 2º deverão consultar os seus órgãos e entidades vinculadas que tenham pertinência temática com a matéria.

§ 1º - Os órgãos e entidades consultados na forma prevista no caput deverão encaminhar suas manifestações diretamente ao ministério ao qual estão vinculados.

§ 2º - O ministério consolidará as informações e encaminhará manifestação única conforme disposto no art. 4º.

Parágrafo Único: As consultas deverão ser realizadas previamente e posteriormente, em caráter definitivo, à realização das consultas públicas.

Art. 4º - As manifestações dos ministérios serão encaminhadas por suas secretarias-executivas à Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente, cujo conteúdo deverá indicar:

I - a não existência de óbice para a criação/ampliação da unidade de conservação;

II - a existência de óbice que impeça a criação/ampliação da unidade de conservação e os motivos para este impedimento;

III - a existência de óbice preliminar que impeça a criação/ampliação da unidade de conservação e os motivos para este impedimento, de acordo com as informações disponíveis no momento da consulta; ou

IV - a existência de sobreposição ou conflito com a execução de sua política setorial, ainda que contornável pela adoção de medidas mitigadoras para superação do problema, caracterizada como não óbice com ressalvas ou observações.

Parágrafo único - Os ministérios deverão ainda encaminhar:

I - sugestões de medidas mitigadoras para solução dos problemas apontados nos incisos III e IV do caput;

II - outras informações setoriais que julguem relevantes para a criação/ampliação da Unidade de Conservação.

Art. 5º - Os ministérios encaminharão a manifestação na forma do art. 4º, no prazo de noventa dias, a partir do recebimento da consulta.

Parágrafo único - A ausência de manifestação no prazo previsto no caput importará na não oposição ao prosseguimento do processo administrativo de a criação/ampliação da unidade de conservação.

Art. 6º - Ao receber as informações encaminhadas na forma do art. 4º o Ministério do Meio Ambiente:

I - deverá buscar conciliar as políticas setoriais junto ao Ministério responsável nos casos de que trata o inciso III do art. 4;

II - avaliará o prosseguimento do processo administrativo;

III - incluirá no processo administrativo relatório de análise referente às consultas aos Ministérios, anexando as respectivas manifestações.

Art. 7º - Esta Portaria Interministerial entra em vigor na data de sua publicação.