

# **De Usina Irapé à Usina Presidente Juscelino Kubitschek: Implicações da lógica desenvolvimentista nas práticas do licenciamento ambiental**

Marcos Cristiano Zucarelli \*

Há alguns anos venho acompanhando processos de licenciamento ambiental no Estado de Minas Gerais, dentre eles o caso da Usina Hidrelétrica de Irapé - UHE Irapé, no vale do Jequitinhonha-MG. Esta atividade teve início em 2001, através da participação no Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais da UFMG - GESTA/UFMG.<sup>1</sup>

Durante este período, estive observando, nas reuniões deliberativas da Câmara de Infra-Estrutura do Conselho de Política Ambiental de Minas Gerais - CIF/COPAM, certa flexibilidade na aplicação das leis ambientais e um deslocamento de responsabilidades que acabaram por suscitar algumas reflexões sobre o papel dos órgãos ambientais. E isto não se aplica somente às decisões referentes ao licenciamento ambiental da UHE Irapé. Tais comportamentos fazem parte das decisões de outros processos, fato este que estimulou à realização de uma pesquisa de cunho sociológico.<sup>2</sup>

Sendo assim, pretendo contribuir, a partir de documentos coletados e do extensivo trabalho de campo realizado, com uma análise das estruturas institucionais, dos mecanismos decisórios e do papel do *Termo de Ajustamento de Conduta* estabelecido no licenciamento ambiental da Usina de Irapé, vis-à-vis a prática de flexibilização de normas ambientais e transferências de responsabilidades. Embora este trabalho se inspire em um estudo de caso, as reflexões podem alcançar projeção mais ampla, abarcando também a condução de diversos processos hidrelétricos, já que, no contexto atual, existem recorrentes críticas aos órgãos ambientais brasileiros quanto aos procedimentos adotados na execução dos licenciamentos ambientais, seja por parte dos empresários que os caracterizam como

---

\* Mestrando em Sociologia pela FAFICH/UFMG, bolsista CAPES e pesquisador do Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais da UFMG - GESTA/UFMG.

<sup>1</sup> O GESTA/UFMG é um grupo interdisciplinar, criado em 2001 e coordenado pela Prof<sup>a</sup>. Dra. Andréa Zhouri. Está vinculado ao Departamento de Sociologia e Antropologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG. Desenvolve projetos de pesquisa, ensino e extensão, dentre os quais se destaca a assessoria às comunidades atingidas por barragens em Minas Gerais.

<sup>2</sup> Este artigo é fruto de duas pesquisas em andamento: minha dissertação de mestrado do curso de Sociologia da UFMG e o projeto "O Licenciamento Ambiental na Perspectiva das Ciências Sociais: as hidrelétricas de Aiuruoca, Capim Branco e Irapé em Minas Gerais", do qual participo como pesquisador do caso Irapé. Inicialmente este último projeto tinha o apoio da FAPEMIG, contudo, com a inclusão da UHE Murta, atualmente o projeto conta com a colaboração do CNPq.

"morosos", seja pelas famílias atingidas que não vêm nestes órgãos a garantia de cumprimento de seus direitos.

## **As disputas pela apropriação material e simbólica da natureza**

Desde o racionamento de energia imposto pelo governo federal em 2001, resultante do temido “apagão”, isto é, de uma possível “crise” no abastecimento de energia elétrica, “consequente” do aumento no consumo e da “falta” de produção neste setor,<sup>3</sup> inúmeras reportagens vêm intensificando os apelos a maiores investimentos e à diminuição de encargos burocráticos no intuito de ampliar a infra-estrutura para geração de energia.<sup>4</sup> Como a matriz energética brasileira é, fundamentalmente, movida pela força hidráulica,<sup>5</sup> medidas imediatistas prevêm que a construção de novas hidrelétricas possa ser a única solução para eximir o “risco” do “apagão”.

Esta idéia de “crise energética” é sustentada por empresários e muitos setores governamentais, respaldada na ameaça de que, com o atual nível de crescimento industrial, o Brasil pode ficar às “escuras”. Em consequência, surge um discurso ensaiado, dramático e apelativo em nome do “progresso”, na tentativa de propiciar condições para o não cumprimento da legislação ambiental e de direitos humanos primordiais. A supressão de vegetação em áreas protegidas e o deslocamento de inúmeras famílias passam, então, à condição de consequência desse “progresso”. Deste modo, tais discursos propõem, perante a sociedade, o “abrandamento” e a flexibilização das normas ambientais vigentes em detrimento da efetiva aplicação das leis e da garantia de direitos. Enfim, estes discursos cristalizam a idéia de que as características ecológicas, sociais e culturais são “empecilhos” ao “desenvolvimento” do país.

---

<sup>3</sup> Existe uma discussão sobre esta questão da “falta de energia” por outras perspectivas. Esta “falta” poderia ser vista mais pelo excesso de perdas que se têm desde a geração (caso de usinas com maquinário antigo), passando pelas linhas de transmissão e redes de distribuição até chegar à tomada do consumidor final, do que pelo “pouco” aproveitamento do “potencial” hidroenergético do país. Estas perdas técnicas no Sistema Elétrico brasileiro são da ordem de 15%. Comparado com os índices de perdas internacionais (6%) esse desperdício brasileiro se torna significativo para o abastecimento energético (Bermann, 2002). Além do mais, hoje, há no país uma sobra de potência instalada na ordem de 7.500 MW (WWF-Brasil, 2004). Outra perspectiva chama a atenção para a questão da diversificação da matriz energética, da gestão e da eficiência no uso de energia (Zhou & Laschetski, 2002).

<sup>4</sup> *Expansão em risco: Se a oferta de energia permitir, a indústria de alumínio dará um salto expressivo no país.* Metalurgia & Materiais, Brasil, 10 dez. 2004; MENEL, Mário. *A questão ambiental e os autoprodutores - Algumas dificuldades emperram vários projetos de autoprodução, o que pode comprometer a nossa vocação de país voltado para o progresso.* Agência Canal Energia, Brasil, 29 nov. 2004. Meio Ambiente; *Colapso da infra-estrutura pode comprometer o crescimento do Brasil.* Financial Times, São Paulo, 25 out. 2004; *ONS já prevê uma grave crise de energia em 2008.* JB Online, Belo Horizonte, 13 out. 2004; *RODEAU, Silas. Precisamos de mais hidrelétricas.* O Globo, Rio de Janeiro, 02 out. 2004; *Dilma quer licenciamento ambiental de usinas licitadas para não faltar energia.* Agência Brasil, Rio de Janeiro, 30 set. 2004; MEURER, Elmar. *Questão ambiental freia investimento em usina.* A Notícia, Florianópolis, 10 mai. 2004. AN Economia. Estes são alguns exemplos recentes de inúmeras reportagens em defesa da construção de hidrelétricas.

<sup>5</sup> 79,04 % da matriz de geração de energia elétrica brasileira vêm do potencial hidráulico (Bermann, 2002).

Estes “alertas” funcionam como grandes barreiras à consolidação de uma política ambiental planejada, pois, o “risco iminente” implica sempre a adoção de políticas emergenciais que acabam sendo condescendentes com interesses exclusivos.

O pano de fundo desta questão está relacionado à idéia do “mito do desenvolvimento”.<sup>6</sup> Este pode ser entendido segundo uma lógica do imaginário ocidental, situado num eixo temporal que, progressivamente, vai-se seguindo rumo à uma meta “universalmente desejável”, ao progresso e à modernidade. Nesta perspectiva, a economia assume o “*locus* principal da produção simbólica” (Sahlins, 1979, p. 232).

Não há lógica material separada do interesse prático e o interesse prático do homem na produção é simbolicamente instaurado. As finalidades assim como as modalidades de produção vêm do lado cultural: os meios materiais da organização cultural assim como a organização dos meios materiais (Sahlins, 1979, p. 228).

Assim, essa lógica economicista que atribui significação à utilidade de objetos, vem encontrando dificuldades em se manter, tendo passado por inúmeros processos de reativação. Há tempos estamos presenciando que o “mito do desenvolvimento” vem prevalecendo sobre suas sucessivas crises, criando após cada uma delas, uma nova adjetivação capaz de contribuir com sua manutenção (Ribeiro, 2001). Assim, a idéia do “desenvolvimento sustentável”, refletindo certa preocupação com a manutenção dos recursos naturais para as futuras gerações, surgiu como mais uma possibilidade de “reverter” esta crise capitalista. A proposta é compatibilizar desenvolvimento econômico-social e preservação ambiental. Essa construção paradigmática passou a ser utilizada por diversos segmentos que o transformaram na *doxa* ambiental dominante (Carneiro, 2003). “Mas essa construção é operada sob coações estruturais. E pode-se inclusive explicar em termos sociológicos aquilo que aparece como uma propriedade universal da experiência humana, a saber, o fato de que o mundo familiar tende a ser *taken for granted*” (Bourdieu, 1990, p. 157).

Guiados por esse “efeito de naturalização” da idéia de “compatibilidade”, várias instâncias, principalmente a econômica, oportunamente puderam dar continuidade a sua caminhada rumo ao “desenvolvimento” para “todos”, com respaldo ideológico de estarem sempre “respeitando” a natureza.

Porém, a cada dia, torna-se mais evidente as contradições deste modelo político-econômico fundamentado no jargão “desenvolvimento sustentável”. Isto porque o desenvolvimento, tal como é concebido, baseado na idéia de evolução, na idéia de

---

<sup>6</sup> Uma análise mais detalhada sobre este mito pode ser encontrada em Furtado, 2001; em Ribeiro, 2001; em Pádua, 1999; entre outros.

progresso, tem como objetivo principal o crescimento econômico. Ou seja, acredita-se que o aumento contínuo das forças produtivas seria uma possibilidade de mitigar conflitos internos de cada sociedade, permitindo ainda a satisfação das demandas coletivas através de arranjos econômicos e políticos. Por outro lado, seria capaz também de “aumentar o controle humano sobre o espaço natural, nulificando os riscos ambientais advindos dos movimentos da ecosfera” (Pádua, 1999, p. 18).

Há uma contradição explícita neste modelo, pois, como é possível “conservar” esses “recursos naturais” para as futuras gerações, se hoje eles constituem a própria fonte propulsora desse modelo de desenvolvimento?

A atitude ingênua consiste em imaginar que problemas dessa ordem serão solucionados necessariamente pelo progresso tecnológico, como se a atual aceleração do progresso tecnológico não estivesse contribuindo para agravá-los (Furtado, 2001, p. 12).

A lógica da construção de barragens é um bom exemplo desta contradição. A implantação de hidrelétricas requer a ocupação de “espaços ambientais” que não são espaços vazios. Estes “espaços ambientais” correspondem a um determinado espaço geográfico efetivamente utilizado por um grupo social, seja na obtenção dos recursos naturais, ou na destinação dos efluentes (Martínez-Alier, 2002). Inúmeros atributos ecológicos e sociais são constituintes destes “espaços” e, quando é reivindicado o reconhecimento destes, o setor elétrico age taxativamente,<sup>7</sup> classificando-os como “entraves ambientais” ao progresso.

A partir deste exemplo queremos afirmar que, de um lado, existe a disputa por um “espaço” que pretende ser ocupado para construção de uma usina hidrelétrica, cujo objetivo final é fornecer insumos energéticos às indústrias, conforme a demanda de crescimento econômico-industrial do país. Porém, o que pode ser visto apenas como um possível “espaço vazio” interessante aos anseios mercadológicos, adquire significação social distinta para outros agentes que vêm naquele “espaço” fragmentos de vegetação nativa com funções ecológicas vitais para a proteção da biodiversidade local. Do mesmo modo, podemos encontrar neste “espaço”, uma diversidade de comunidades ribeirinhas dependentes de suas atribuições ecológicas para manutenção de seus modos de vida. Enfim, com este exemplo, é possível perceber a disputa por “espaços ambientais” como

---

<sup>7</sup> Neste trabalho, faço uso da idéia de “setor elétrico”, no sentido de aglutinar os atores atuantes e com possibilidades reais de estabelecerem seus propósitos no âmbito decisório do sistema brasileiro de produção de energia elétrica. Como exemplo, podemos citar representantes governamentais (ANEEL e Ministério das Minas e Energia) e barrageiros (empresários, indústrias de eletro-intensivo e construtoras de hidrelétricas).

reflexo do conflito de várias vertentes (ecológica, jurídica, política, econômica, social e/ou cultural) pela apropriação da natureza.

A construção de barragens demanda enorme quantidade de “espaço ambiental”, revelando assim, a questão da exclusão e da assimetria no uso e na ocupação destes espaços (Leff, 2001; Martínez-Alier, 2002).

O atual modelo de desenvolvimento tenta simplificar a pluralidade de usos, fundada nos potenciais da natureza e da cultura, a uma dimensão única, referente à racionalidade econômica convencional que concebe o ambiente como custo do processo econômico (Leff, 2001; Sachs, 2000). Com isso, temos de um lado, a natureza apropriada como significados da reprodução do capital e, do outro, significados de reprodução da sociedade (O'Connor, 1998).

Os sentidos que são dados para os usos destes “espaços” manifestam o caráter conflitivo da questão ambiental, cujos atores participam de uma luta política pela:

Redistribuição do poder sobre os recursos territorializados, pela legitimação/deslegitimação das práticas de apropriação da base material das sociedades e/ou de suas localizações. As lutas por recursos ambientais são, assim, simultaneamente lutas por sentidos culturais (Acsehrad, 2004, p. 19).

Seguindo esta lógica plural de apropriação da natureza, podemos refletir sobre este debate através do conceito de “campo ambiental”, uma vez entendido que este “campo” representa uma “arena” nas quais diferentes idéias, valores e representações sobre o ambiente se opõem e disputam reconhecimento e legitimidade. Nesse sentido, a noção de meio ambiente é pensada como uma categoria sócio-cultural, produto de encontros e lutas históricas. Enfim, essa disputa faz do “campo ambiental” um “campo de lutas”, ou seja, um espaço social de confronto entre representações e classificações enunciadas por segmentos sociais distintos (Bourdieu, 2002; Zhouri, 2001). Este “campo de conflito” específico é construído por empreendedores, entidades ambientais, comunidades atingidas, empresas encarregadas da construção, assessorias, empresas que se vêm beneficiadas ou prejudicadas pela hidrelétrica e políticos que procuram ganhar os “méritos” da obra.

Relacionando essa discussão sobre o “campo ambiental” com o processo de licenciamento da UHE Irapé, encontramos uma disputa em torno da intervenção humana na natureza, regulamentada por um conjunto de leis que estrutura as relações e conflitos decorrentes deste confronto. Nesse sentido, o licenciamento ambiental apresenta-se como um instrumento de controle e formalização das “regras do jogo”, cujo objeto da disputa é a apropriação material e simbólica da natureza.

## Caracterização do Problema

A construção da Usina Hidrelétrica de Irapé (UHE Irapé) é um projeto polêmico e delongado. São mais de 15 anos de especulações, causando grande desgaste à população diretamente afetada. Em 1988, a Companhia Energética de Minas Gerais - CEMIG, empresa concessionária do empreendimento,<sup>8</sup> iniciou suas análises e diagnósticos necessários à elaboração dos Estudos de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA).

O barramento do rio Jequitinhonha, proposto à construção de Irapé, é um paredão de 208 metros de altura, o mais elevado do país, localizado entre os municípios de Berilo e Grão Mongol, 2 km a jusante da confluência com o rio Itacambiruçu. Serão três turbinas com capacidade de geração de energia elétrica de 120 MW cada, perfazendo a potência instalada máxima de 360 MW. Serão inundados 137,16 km<sup>2</sup> e removidos 90 Km<sup>2</sup> de vegetação nativa (espécies do cerrado e caatinga). O remanso do reservatório atingirá um trecho de 101 km do rio Jequitinhonha e 47 km do rio Itacambiruçu. Ao todo, 47 comunidades distribuídas às margens desses rios e seus afluentes, dentre sete municípios, terão suas terras inundadas. Além de Berilo e Grão Mongol, os demais municípios que terão parte de seus territórios cobertos pela água do reservatório, são: Turmalina, Botumirim, Cristália, José Gonçalves de Minas e Leme do Prado,<sup>9</sup> todos no vale do Jequitinhonha, estado de Minas Gerais (FEAM, 1997, 2003).

O vale do Jequitinhonha possui um baixo índice pluviométrico e uma vegetação que transita, predominantemente, entre o cerrado e a caatinga. A construção da Usina Hidrelétrica de Irapé (renomeada em setembro de 2002 para Usina Hidrelétrica Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira) irá inundar as “áreas de vazante”, ou seja, porções de terras que se encontram às margens dos rios. Essas são naturalmente fertilizadas pelas variações sazonais do volume d’água no leito do rio. Desta forma, a apropriação dessas

---

<sup>8</sup> A CEMIG ainda não era o empreendedor oficial desta obra, apenas representava um empreendedor porvir. Contudo, conforme informações dos moradores locais, a empresa já sondava a região coletando amostras da fauna e flora. Em 1991, o Departamento Nacional de Energia Elétrica - DNAEE - concedeu à CEMIG um prazo de dois anos para a realização dos estudos de viabilidade da Usina que acabou sendo prorrogado outras vezes. Mesmo obtendo a Licença Prévia, concedida pela Câmara de Bacias Hidrográficas, em 10/12/1997, o empreendedor continuava desconhecido. Somente em 01/12/1998, data em que ocorreu o leilão de concessão, promovido pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL -, confirmou-se a CEMIG como o empreendedor oficial. Todavia, nenhuma outra empresa concorrente compareceu a este leilão. Maiores detalhes sobre o histórico do licenciamento da UHE Irapé até a fase de concessão da Licença Prévia, ver Lemos, 1999.

<sup>9</sup> Em Leme do Prado vive a comunidade negra rural de Porto Corís, o único remanescente quilombola de Minas Gerais, oficialmente reconhecido pelo Ministério da Cultura (Publicado no *Diário Oficial da União* em 26/01/1998).

terras se torna de extrema importância para as comunidades ribeirinhas, pois, são nelas que as famílias desempenham a agricultura de base familiar no período da seca.

As famílias atingidas são compostas, sobretudo, por comunidades rurais tradicionais com características e especificidades sócio-culturais no que se refere à forte identidade com o local que habitam, às formas de apropriação e uso do território e de seus recursos. Estes usos são mediados por códigos morais, relações de parentesco e proximidade, configurando uma organização social particular, essencialmente relacionada à história das comunidades e ao território.<sup>10</sup>

Toda a diversidade sócio-cultural constituinte das comunidades que, de alguma forma terão de ser deslocadas pela implantação de hidrelétricas, acaba sendo simplificada, nos EIA/RIMA's e nos debates, à categoria de "atingido". Esta é muito aplicada nos discursos conflitivos do "campo de lutas" travado em torno da apropriação da natureza. Por um lado, essa categoria sugere o delineamento de um alvo, de um objeto a ser transformado pela lógica mercadológica global. Essa lógica enxerga não só o "atingido", mas também a natureza como entraves ao "desenvolvimento", portanto, inertes e passíveis de deslocamento compulsório. Do lado oposto, apropriando-se desta categoria, temos a tentativa de re-significação do conceito de "atingido" como algo que não está passivo e que tenta, através do movimento (seja na formação de associações, movimentos sociais, oposições e lutas) não apenas resistir, mas, demonstrar sua existência. E a luta dos "atingidos" vai mais além, representando um movimento de "re-existência" (Leff, 2003):

Estas identidades se han configurado a través luchas de resistencia, afirmación y reconstrucción del ser cultural frente a las estrategias de apropiación y transformación de la naturaleza que promueve e impone la globalización económica [Leff, 2003, p. 5].

Assim, através do uso dessa mesma categoria, os "atingidos" buscam não apenas o reconhecimento, mas a legitimação da diferença, dos direitos culturais específicos e localizados, rompendo com a "homogeneização forçada da vida induzida pelo pensamento metafísico e a racionalidade modernizante" (Leff, 2003, p. 6). Para todos os efeitos, faço uso da categoria "atingido" em conformidade com esta segunda definição, já que o próprio Movimento dos Atingidos por Barragens - MAB - utiliza a categoria "atingido" como auto-identificação.

Para finalizar a contextualização do caso, é importante saber que o empreendimento possui a Licença de Instalação desde 26/04/2002 e, o cronograma da CEMIG, pleiteia para

---

<sup>10</sup> Para melhor compreensão da distinção ambiental e a correlação do uso da terra pelos lavradores locais, ver Galizoni, 2000; Santos, Galizoni, & Ribeiro, 2002; Ribeiro, 1993.

maio de 2005 o término das obras de construção e o início do enchimento do reservatório da Usina. No entanto, ainda existem muitos problemas socioambientais pendentes com relação à instalação desta hidrelétrica, dentre eles, destaca-se a dificuldade em se encontrar terras para o reassentamento das famílias atingidas.

Esta é uma realidade que vem acontecendo na maioria dos licenciamentos. São inúmeros projetos aprovados com condicionantes a serem resolvidas em fases posteriores. É justamente neste momento que surgem as indagações com relação à legislação ambiental e o papel dos órgãos públicos atuantes nos licenciamentos ambientais. Tais postergações representam a possibilidade de licenciar empreendimentos sem o cumprimento das exigências previstas na legislação ambiental. Nesse sentido, restam as dúvidas sobre quais serão as consequências, uma vez que, a “precaução” quanto aos riscos de degradação ambiental não é acionada em seu devido momento.<sup>11</sup>

## **O Licenciamento Ambiental da Usina Hidrelétrica de Irapé**

Em 10/12/1997, a Câmara de Bacias Hidrográficas do Conselho de Política Ambiental de Minas Gerais - CBH/COPAM, responsável, à época, pela deliberação das Licenças Ambientais, concedeu a Licença Prévia (LP) com recomendações e condicionantes dos pareceres técnico e jurídico da Fundação Estadual de Meio Ambiente - FEAM.<sup>12</sup>

Ao todo eram 47 condicionantes, com destaque para a questão do reassentamento das famílias. A FEAM considerava que: “a viabilidade do reassentamento constitui fator de viabilidade ambiental do empreendimento” (FEAM, 1997, p. 107). Porém, até o dia do julgamento da Licença Prévia, o empreendedor não havia apresentado a indicação de possíveis terras disponíveis para o reassentamento. Contudo, a FEAM, contrariamente ao próprio conteúdo de seu parecer, concluiu pela viabilidade ambiental do projeto, recomendando ainda: “a necessidade do empreendedor proceder, na próxima fase do

---

<sup>11</sup> O princípio da precaução poderia ser usado como fundamento da proposição de alternativas à incerteza preditiva, pois, este “exige do Poder Público e dos agentes econômicos que atuem aquém de uma faixa de constituição do perigo de dano aos bens, recursos e valores socioambientais” (Nardy, 2002, p. 104). Para maiores esclarecimentos quanto à aplicação deste princípio, especificamente no caso da UHE Irapé, ver Nardy, 2002.

<sup>12</sup> Neste mesmo ano, ocorreu a Audiência Pública em Acauã (22/06/1997), e foi quando a Comissão dos Atingidos levantou a possibilidade da comunidade Porto Corís ser remanescente de quilombo. Até então, a empresa não havia mencionado, em seus estudos, tal possibilidade. O DNAEE (Departamento Nacional de Energia Elétrica) chegou a suspender o processo licitatório para concessão do aproveitamento hidrelétrico (outubro/1997) até que se resolvesse a questão desta comunidade. Mesmo sem a confirmação do laudo pericial da Fundação Cultural Palmares, finalizado em janeiro de 1998, a CBH/COPAM julgou procedente o estudo contratado pela CEMIG cujo conteúdo explicitava que a comunidade Porto Corís “não se enquadra na condição de ‘remanescente’ de quilombo” (Guimarães, et al, 1997). Assim, a empresa obteve a Licença Prévia. Maiores detalhes, ver Lemos, 1999.

licenciamento, a um melhor equacionamento do problema do reassentamento” (FEAM, 1997, p. 107).

Com o prosseguimento do licenciamento, múltiplos problemas continuavam em evidência, inclusive, a dificuldade em se encontrar terras de qualidade para o reassentamento. Também não estava ocorrendo a participação das comunidades no processo de elaboração do PCA,<sup>13</sup> recomendado no parecer técnico da FEAM (1997). Foi quando a Comissão dos Atingidos pela Barragem de Irapé decidiu acionar, em 2001, o Ministério Público Federal - MPF.

Com o objetivo de garantir, principalmente, os direitos reivindicados pela comunidade Porto Corís e o cumprimento dos reassentamentos das famílias atingidas, o MPF propôs *Ação Civil Pública* com pedido de Liminar contra o Estado de Minas Gerais, a FEAM e a CEMIG, como medida cautelar, destinada a impedir a concessão, pelo Estado de Minas Gerais, por intermédio do COPAM, da Licença Ambiental de Instalação à UHE Irapé (MPF, 2001).

Todavia, esta Liminar foi cassada por Decisão do Juiz da 21ª Vara Federal de Belo Horizonte-MG (2002, p. 9), cuja interpretação dos fatos diz que:

Analisando-se o teor do Termo de Licenciamento Prévio à CEMIG, bem como os planos de "reassentamento" e/ou "relocação" das comunidades locais elaboradas pela empreendedora, com a devida 'venia' e respeito aos argumentos do autor [MPF] não conclui o Juízo pela existência de desatenção, desconsideração ou despreocupação com a questão social envolvida no caso. Como todo empreendimento de tal porte, certamente a efetivação dos projetos de instalação da usina acarretarão eventuais danos ambientais - que devem ser mitigados - e transtornos e insatisfações a alguns habitantes da região, mas não se pode afirmar que tais descontentamentos sejam de vulto tal que cheguem ao ponto de melindrar o interesse público.

A Decisão exarada pelo Juiz retrata a visão e os procedimentos assumidos nos licenciamentos ambientais, de uma maneira geral, pelos *decision-makers* do setor elétrico. A imagem de que uma obra sempre ocasionará “eventuais” danos, permite a construção de uma rotina de “mitigação”, de modo que, os “transtornos e insatisfações a alguns”, assim como o meio ambiente, devem se adequar ao projeto. Mesmo com estudos de viabilidade precários, portanto, sem o devido conhecimento dos problemas a serem gerados, a obra é vista como um desejo “público” e, os “descontentamentos de alguns” são vistos como “empecilhos” socioambientais que não podem “melindrar” “tamanho consenso”.

---

<sup>13</sup> Pelas normas ambientais, a empresa, depois de obter a Licença Prévia, tem de elaborar o Plano de Controle Ambiental (PCA), documento obrigatório que visa fornecer subsídios para uma devida avaliação das medidas ambientais propostas na fase de instalação.

Além de outras interpretações, podemos chamar a atenção para a questão do paradigma da “adequação ambiental”, atualmente praticado nos licenciamentos, e o paradigma da “viabilidade ambiental” (Zhourri & Oliveira, no prelo), objetivo primevo e que deveria ser a lógica do licenciamento ambiental de usinas hidrelétricas.

O paradigma da “adequação ambiental” pressupõe a qualificação passiva do meio ambiente e submete a discussão acerca da sustentabilidade social, cultural e ecológica, fundamental à averiguação da viabilidade socioambiental dos empreendimentos, a uma questão de menor importância frente aos interesses políticos e econômicos. As palavras-chaves utilizadas nos discursos auferidos pelas instituições atuantes do setor elétrico, como por exemplo, “progresso”, “investimento”, “geração de empregos” e “renda” para os municípios, assim como as flexibilizações de regras institucionais nos processos de licenciamento, funcionam como subterfúgios deste paradigma. Em consequência, o licenciamento ambiental, hoje, não cumpre o seu papel de analista da “viabilidade ambiental” do projeto, pois, a cada decisão, com a adoção de recorrentes flexibilizações, como por exemplo, as emissões de condicionantes e medidas mitigadoras, o meio ambiente é transformado num agente da passiva, restando-lhe à possibilidade de “adequar-se” à intervenção que será feita.

Já o paradigma da “viabilidade ambiental” pressupõe uma ação que atue com certa sinergia entre o planejamento desses projetos e o conhecimento macro-regional das localidades em questão (fluxos populacionais, bacias hidrográficas, funcionalidade dos corredores ecológicos, condições sociais, culturais, ecossistêmicas em geral, etc.), na tentativa de realizar uma análise global e integrada que dê ensejo ao esclarecimento das potencialidades culturais, sociais e ecológicas, bem como a necessidade das intervenções de determinados empreendimentos naquele exato local. As implicações procedimentais do uso destes paradigmas serão discutidas a seguir.

Voltando ao licenciamento de Irapé, o MPF recorreu da Decisão do Juiz através de um *Agravo de Instrumento* e emitiu outra *Ação Civil Pública*, ambos em 2002, mas, novamente, não obteve sucesso. Enquanto tramitava o processo jurídico, a empresa “finalizou” o PCA e fez o requerimento à Câmara de Infra-Estrutura do Conselho de Política Ambiental de Minas Gerais - CIF/COPAM - da respectiva Licença de Instalação (LI).<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> A partir de 1998 a CIF/COPAM passou a funcionar como o órgão deliberativo, responsável pela concessão das Licenças Ambientais para empreendimentos como hidrelétricas, estradas, aterros sanitários etc. (SEMAD, 1998).

Contudo, nesta ocasião, os pareceres técnico e jurídico da FEAM recomendavam à CIF/COPAM o indeferimento da LI, pois: “o PCA mostra-se absolutamente insuficiente” (FEAM, 2002, p. 4). Condicionantes que haviam sido postas na concessão da LP para serem cumpridas antes do requerimento da LI, não foram executadas pela CEMIG. Ao contrário, a empresa solicitou, mais uma vez, a postergação das mesmas para após a concessão dessa nova Licença. Todavia, o parecer técnico da FEAM (2002), desta vez, resolveu contestar a postergação de exigências ambientais e concluiu:

A admissão da suficiência do PCA da UHE Irapé para efeito de concessão da LI ou a postergação para a fase de LO do cumprimento dos compromissos assumidos na etapa de LP é, do ponto de vista técnico, retirar do processo de licenciamento de instalação sua função específica de prevenção de impactos, seu caráter de precaução de danos ambientais; é retirar a possibilidade de uma apreciação dos projetos antes de sua implementação, restringindo a ação do órgão ambiental à verificação dos resultados das ações já implementadas, sem que, para tal, se tenham referências claras de domínio de todas as partes envolvidas no processo de implantação do empreendimento (FEAM, 2002, p.10).

Este parecer foi muito criticado na época por políticos da região,<sup>15</sup> mas, serviu como um reforço à Comissão dos Atingidos e assessoria no questionamento às práticas de política ambiental adotadas pela CIF/COPAM. Os problemas técnicos foram colocados em evidência e a lógica da “adequação ambiental” passou a ser contestada até pelos próprios integrantes da FEAM que subsidiavam, tecnicamente, as decisões políticas desta Câmara deliberativa.

Todavia, a CIF/COPAM procurou realizar uma intermediação “capaz de conciliar a necessidade” de concessão da Licença Ambiental, os problemas técnicos que novamente foram apresentados pela FEAM e a garantia de cumprimento legal dos direitos das famílias ameaçadas.

Mesmo com vários problemas técnicos em evidência, recomendando à “inviabilidade ambiental” do empreendimento, os conselheiros componentes da Câmara de Infra-Estrutura do Conselho de Política Ambiental de Minas Gerais decidiram, sem justificativa, conceder a Licença de Instalação, em 26/4/2002.<sup>16</sup> A garantia de cumprimento das

---

<sup>15</sup> Como exemplo, podemos citar o artigo do então Presidente da Academia Mineira de Letras, Murilo Badaró: “Os guardiões da miséria”, publicado pelo Jornal Estado de Minas, em 25/04/2002. Este artigo acusava os órgãos ambientais de “vanguardeiros do atraso, em sua renovada tentativa de aprisionar a população do Alto-Médio Jequitinhonha a lamentáveis níveis de pobreza”.

<sup>16</sup> Atualmente (dados referentes ao ano de 2004), a Câmara de Infra-Estrutura é composta pelo: representante do Secretário-Adjunto de Transportes e Obras Públicas - SETOP; representante do Secretário Adjunto de Desenvolvimento Regional e Política Urbana; uma representante do Instituto dos Arquitetos do Brasil - IAB/MG; representante do Projeto Manuelzão - Médico e Professor da DMPs; representante da UFMG; representante da Companhia Energética de Minas Gerais - CEMIG; e pelo Assessor Especial de Meio Ambiente do DER. Ou seja, são: 3 representantes do Governo de Minas, 3 representantes da sociedade civil, sendo que, a representante do IAB/MG, preside à Câmara e opta por não votar; e 1 representante do empreendedor.

exigências ambientais legais, mediante um posicionamento contrário à concessão de Licenças, conforme prevê a legislação ambiental, foi postergada mais uma vez para outra etapa, a última do processo de licenciamento.

A saída estratégica da CIF/COPAM para a aprovação da LI, deu-se pelo estabelecimento de um *Termo de Ajustamento de Conduta* junto ao MPF. Esse documento suspendeu uma outra *Ação Civil Pública*, desta vez, movida pela CEMIG contra o reconhecimento de remanescente quilombola à comunidade Porto Corís, além de estabelecer compromissos e prazos obrigatórios a esta empresa (MPF, 2002).

Na verdade, a CIF cumpriu apenas em parte seu papel deliberativo, passando para o MPF, com a assinatura do *Termo de Ajustamento de Conduta*, a garantia de cumprimento das exigências ambientais que deveria ser responsabilidade da própria Câmara. Enfim, concedeu-se a Licença Ambiental e, depois de três meses de intensa negociação, assinaram um “acordo entre as partes”.<sup>17</sup>

Hoje, a proposta de construção da Usina Hidrelétrica de Irapé apresenta várias questões problemáticas à sua instalação, como a falta de terras para o reassentamento de quase 700 famílias que optaram por esta forma de indenização, dentre as 1.260 famílias que serão compulsoriamente deslocadas. Lembremos que esses problemas vêm sendo debatidos pelos atingidos desde a Audiência Pública, em 1997. Mesmo assim, esta obra, avaliada em mais de um bilhão de reais, configurou-se para o governador de Minas Gerais um "projeto estruturante"<sup>18</sup> de seu Governo e "redentor" do vale do Jequitinhonha. Isto fica evidente na defesa do projeto da UHE Irapé feita pelo presidente da CEMIG:

Nós temos tempo para iniciar esta obra. Se nós não iniciarmos nos primeiros dias de maio, iniciarmos a obra, certamente o governo de Estado poderá perder a concessão, o que significa, aproximadamente, cinco a oito anos para iniciá-la. O processo voltará para o governo Federal, o empreendimento voltará para o governo Federal. Haverá uma nova licitação e isso certamente prejudicará, não apenas as 700 famílias que serão removidas, e sim, mais de três milhões de pessoas. [...] entendo a problemática de nossos técnicos, mas eu faço aqui um apelo, para que possamos juntos e parceiros, elaborarmos este projeto tão importante para o nosso Estado e para os senhores e para aquele Vale de Pobreza hoje, que pode se transformar [...], eu tenho certeza, vai se transformar no oásis dentro do nosso Estado (Transcrição do pronunciamento do presidente da CEMIG, Djalma Bastos, na reunião da CIF/COPAM. Estava em votação a concessão da Licença de Instalação, 26/04/2002).

---

<sup>17</sup> Conforme visto em entrevista com o presidente da Comissão dos Atingidos pela Barragem de Irapé, não havia reuniões ordinárias, porém, em algumas semanas, devido a certos pontos em pauta, as reuniões eram diárias, iniciando pela manhã e terminando a noite. Muitas vezes o advogado da Campo Vale, ONG que assessora os atingidos de Irapé, assim como membros da Comissão tinham que voltar as pressas para realizar novas reuniões sobre pontos já “acordados”, mas, que de alguma forma, a CEMIG tentava retomar a discussão.

<sup>18</sup> Citado por Alice Beatriz Pereira Soares (diretora de Atividades de Infra-Estrutura e Monitoramento da FEAM), na reunião da Câmara de Infra-Estrutura do Conselho Estadual de Política Ambiental, 19/12/2003.

Observe que esta fala traz alguns dos argumentos constantemente proferidos na defesa deste e de outros projetos hidrelétricos. Assim como a Decisão do Juiz da 21ª Vara Federal de Belo Horizonte-MG, as alegações são voltadas à desqualificação do lugar, de seus moradores e de suas formas de vida, na tentativa de torná-los cúmplices de uma 'cultura do bem comum', onde todos teriam um futuro melhor, maior qualidade de vida, enfim, uma melhoria de 'comum acordo'. Mas, como observa Acselrad (2004, p. 19) “Estas ordens de justificação constituem desde logo modos de passagem dos projetos emanados na perspectiva de determinados atores ao plano do 'interesse comum”.

A idéia subjacente refere-se à preponderância da economia global capaz de simbolicamente afirmar o caráter redentor dos projetos. A Usina de Irapé, assim, se ergue como uma promessa de salvação para o vale do Jequitinhonha, numa idéia etnocêntrica de que muitos daquele “vale da Pobreza” poderão “usufruir” dos “benefícios do progresso” porvir. Esta é a idéia do desenvolvimento que para Wolfgang Sachs:

*The cronopolitics and geopolitics particular to the development idea engendered a monumental historical promise - the promise that, at the end of the day, all societies would be capable of bridging the gap to the rich and sharing in the fruits of industrial civilization [...] Development can be understood as a secular salvation story, constituting an ecumenical community, which places its trust in the good works of providence and faithfully follows the path of predestination (Sachs, 2000, p. 7).*

## **O Termo de Ajustamento de Conduta como mais uma estratégia da “mineiridade”**

Para compreender melhor as decisões tomadas no Conselho de Política Ambiental de Minas Gerais, é preciso entender primeiramente que, neste “campo ambiental” específico, o “capital político” torna-se privilegiado por uma razão inerente à consolidação histórica da política mineira. “O capital político é uma forma de capital simbólico, crédito firmado na crença e no reconhecimento ou, mais precisamente, nas inúmeras operações de crédito pelas quais os agentes conferem a uma pessoa os próprios poderes que eles lhes reconhecem” (Bourdieu, 2002, p. 187).

A estrutura político-social mineira nos lembra à formação histórica brasileira do domínio patrimonial constituído pelo estamento (aristocrático-burocrático), regimentado na apropriação das oportunidades econômicas, das concessões, dos cargos, numa confusão entre o setor público e o privado (Faoro, 1998).

Contudo, a constituição de um estamento burocrático assume uma nova feição em conformidade com as mudanças políticas contemporâneas. A influência mútua de grupos de interesse e dos vários setores do Estado, através do “entrelaçamento das elites técnicas,

empresariais e políticas” (Dulci, 1999, p. 159), reforça seu novo caráter flexível e susceptível dos influxos atuantes da política ambiental mineira. Porém, uma vez reconstituído, esse estamento se torna “impenetrável às mudanças”, assegurado pelas convenções, leis e pelos rituais (Weber, 2002).

Esta possibilidade é confirmada pela existência da atual “oligarquização” do campo ambiental mineiro (Carneiro, 2003), onde prevalece uma rede coesa de comunicação interpessoal, funcionando como uma “rede estamental” que estabelece barreiras à participação de *outsiders*, já que cria laços de afinidades e orienta as decisões políticas sob uma perspectiva mais pessoal e relacionada às trocas de favores.

Assim, os atores “tecnoburocratas”, participantes desta “rede”, tramitam por diversas instituições e acaba criando uma relação estreita e pessoal que reflete na própria identidade destas. Se hoje, um destes atores é membro do COPAM, amanhã ele pode ser consultor ambiental, no outro, gerente da CEMIG, no outro ele trabalha como técnico ou presidente da FEAM, ou pode assumir a Secretaria de Meio Ambiente e, depois, pode tornar-se representante do consórcio empreendedor.<sup>19</sup>

Portanto, levando em consideração os fatos analisados nesta pesquisa, constatamos a persistência de características clientelistas que ainda impedem a construção de uma “coerência corporativa”, tal como define Weber. Ou seja, não há a formação de uma camada profissional capaz de assegurar o funcionamento objetivo do licenciamento ambiental, fundamentado no princípio da impessoalidade.

A burocratização oferece a possibilidade de colocar em prática o princípio da especialização das funções administrativas, de acordo com considerações exclusivamente objetivas [...]. O cumprimento ‘objetivo’ das tarefas significa um cumprimento segundo regras calculáveis e ‘sem relação com pessoas’ (Weber, 2002, p.151).

Esta colocação é pertinente para entendermos às discussões efetuadas no âmbito da Câmara de Infra-Estrutura do Conselho de Política Ambiental de Minas Gerais. Os debates efetuados por seus conselheiros, que teoricamente deveriam se referir à magnitude das interferências socioambientais provocados pelos empreendimentos, são esvaecidos pelo discurso político-econômico de empreendedores, governantes e até dos próprios membros da CIF/COPAM. Esses assumem a lógica econômica do “desenvolvimento” do estado, seja através da geração de impostos, empregos e investimentos que tal obra “poderá” propiciar,

---

<sup>19</sup> Exemplos recentes são os de William Hudson Pós (que já foi Diretor-Geral do IGAM, Gerente de Meio Ambiente da AngloGold Brasil Ltda., Presidente da FEAM, e hoje é Diretor de Meio Ambiente do Consórcio Hidrelétrico Aimorés). Celso Castilho (que já foi Diretor da Vale do Rio Doce, Secretário de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais, Presidente do COPAM, e hoje é Diretor de Meio Ambiente do Consórcio Capim Branco Energia).

e/ou até mesmo de possíveis prejuízos financeiros para os empreendedores, caso não obtenham a Licença Ambiental requerida.

Assim, as decisões políticas, construídas a partir de negociações, persuasões, pressões e coerções, conforme alguns pronunciamentos aqui transcritos, deixam de contemplar uma discussão acerca das potencialidades sociais, culturais e ecológicas, para privilegiar decisões baseadas em condicionantes pró-mercantis.

As pessoas disseram que nós estamos sobre pressão. Essas pessoas não imaginam que pressão que nós estamos. Quem pensa que nós temos sobre pressão, não imagina a magnitude da pressão que nós... nós temos. Porque eu acho o seguinte, nós vamos errar. Agora, eu queria pensar que nós vamos errar menos. Mas nós vamos errar. Eu ontem tive pensando muito isso e eu me cobro muito de conduzir essa Câmara sem erros, e, cheguei a uma seguinte conclusão: Não tem como não errar! Qualquer decisão que nós tomarmos, ela terá alguma... quantidade de erro. Então eu... eu estou pensando, é uma reflexão que eu faço junto com os senhores. Onde nós estaríamos errando menos? (Transcrição do pronunciamento da presidente da CIF/COPAM, em reunião ordinária, cujo estava na pauta o processo administrativo para exame da Licença de Instalação de Irapé, 26/04/2002).

As decisões refletem o funcionamento rotinizado do sistema de “adequação” que cria barreiras à inserção e sucesso de novos atores, concepções e valores externos. A simples tentativa de “inserção/participação” acaba sendo enquadrada nas regras pré-estabelecidas do jogo. Assim, a cobrança pelo cumprimento das exigências legais, bem como a relativa atuação dos atingidos e assessorias significa, apenas, uma legitimação do espaço de debate em que os atores da “tecnoburocracia”, ditos especialistas, após a realização de uma auto-concebida reunião “democrática” consideram as demandas dos “leigos” e decidem, legitimamente, o que deve ser feito (Carneiro, 2003).

A assinatura do *Termo de Ajustamento de Conduta* deu seqüência ao processo de licenciamento ambiental da UHE Irapé, e funcionou como mais um subterfúgio da prática institucional de *adequação ambiental*. A pressão exercida sobre os conselheiros da CIF/COPAM era tamanha, conforme visto no relato acima, que a única saída para contornar aquela situação se deu por esta “terceira via”.<sup>20</sup>

As condicionantes não foram cumpridas, mas, diante do fato de não terem sido cumpridas que é que nós vamos adotar, que procedimentos teremos, de que maneira nós vamos encontrar um ponto de equilíbrio nesta questão. [...] nós não vamos, eu assim desejo, deixar pendências que cheguem à justiça. É... nós queremos, essa Câmara assumiu o seu papel de instância deliberativa do sistema ambiental de Minas

---

<sup>20</sup> Parece recorrente o uso de *terceiras vias* para atingir o objetivo de “conciliar” interesses e direitos. No caso da PCH Aiuruoca, no sul de Minas, a CIF/COPAM não acatou os pareceres técnico e jurídico da FEAM que concluíram pela inviabilidade ambiental do empreendimento, no local almejado, dado a presença marcante de fragmentos de mata atlântica que exerciam a função de corredores ecológicos, ligando as matas do Parque Estadual do Papagaio ao Parque Nacional do Itatiaia. Sendo assim, os conselheiros desta Câmara optaram por um terceiro estudo, contratado pelo empreendedor, para a comprovação da viabilidade ambiental do empreendimento. Hoje, a PCH Aiuruoca possui a Licença Prévia.

Gerais e que as questões sejam dirimidas aqui. É... terá sido falha nossa, se... a maior parte das questões forem ser dirimidas pelo judiciário, a quem respeitamos, mas que não participa dessa instância nesse momento (Transcrição do pronunciamento da presidente da CIF/COPAM, em reunião ordinária. Estava na pauta o processo administrativo para exame da Licença de Instalação da UHE Irapé, 26/04/2002. Grifo nosso).

Este discurso retrata o espírito do que chamamos aqui de “mineiridade”. A idéia de uma harmonia prevalecente, contrário ao confronto, sempre em busca de uma conciliação, de um “ponto de equilíbrio”.<sup>21</sup> Assim, ao invés de se fazer cumprir leis, objetiva-se uma “conciliação” através da negociação.

Através desta declaração é possível perceber também que a Câmara reconhece a sua obrigação em dirimir ali, naquela instância, os problemas pertinentes ao licenciamento ambiental. Porém, em conformidade com os pressupostos expostos no decorrer deste texto, a solução veio por intermédio do Ministério Público Federal que assumiu, através do *TAC*, a responsabilidade de tentar garantir os direitos reivindicados pelas famílias atingidas.

Eu também me sinto particularmente gratificada de poder participar desse processo. De tantos que eu vi aqui no COPAM, poucos ou quase nenhum tem a maturidade que este tem. Se o milênio começou bem em alguma coisa e mal em muitas coisas, pelo menos nessa negociação acredito que começou muito bem. Acho que também é mérito desta Câmara ter tido a abertura de encarar um processo desse, que sai das nossas mãos e passamos a dividir com outros entes. E isso nos fez muito bem (pronunciamento da Presidente da CIF/COPAM, registrado na Ata oficial da reunião realizada em 14 de junho de 2002. O *TAC* não havia sido assinado nesta época, estava ainda em “negociação”).

O novo pronunciamento da Presidente, contrário ao proferido na reunião deliberativa do dia 26/04/2002, surge quase como um desabafo de alívio. Na verdade, tal declaração é um prelúdio do repasse de responsabilidades e da ausência participativa que esta Câmara assume durante o processo de cumprimento do *TAC*.

Após a assinatura deste, em 05/07/2002, a CIF/COPAM retomou suas atividades com relação à UHE Irapé somente após a reunião de 10 de outubro de 2003, através do espaço cedido na pauta das reuniões da Câmara. Portanto, um ano e três meses depois, a nove meses do prazo final de cumprimento do *TAC*, os conselheiros da CIF resolveram saber, oficialmente, como estava o andamento do processo. Durante todo este período foi o MPF que assumiu o papel de órgão fiscalizador e mediador no caso Irapé.

Reuniões de acompanhamento do *TAC* que, inicialmente eram trimestrais, a partir de agosto de 2003 passaram a acontecer mensalmente. Às vezes, ocorria até mais de uma reunião no mesmo mês, mas, todas eram feitas entre os representantes dos atingidos, a

---

<sup>21</sup> Esta idéia de “conciliação” também é defendida nos pressupostos do “desenvolvimento sustentável”.

CEMIG e o MPF. Representantes da CIF/COPAM nunca estiveram presentes e da FEAM, em apenas uma ocasião, em 26/09/2003.

Apesar de haver a concessão do espaço nas reuniões ordinárias da CIF, os relatos apresentados acerca do cumprimento do *TAC*, ainda são feitos por representantes da CEMIG e pelos técnicos da FEAM que realizam vistorias na região do empreendimento.<sup>22</sup> Em raríssimas ocasiões ocorreram depoimentos de atingidos sobre o andamento deste processo, contrariamente às informações que são repassadas aos conselheiros da CIF, mensalmente, através de representantes da CEMIG.<sup>23</sup>

Se analisarmos os objetivos da institucionalização do *Termo de Ajustamento de Conduta*, verificaremos importantes mudanças ocorridas no processo de Irapé. O *TAC* foi instituído pela lei 7.347/85 com redação dada pela lei 8.078 de 11 de setembro de 1990. Esta confere aos órgãos públicos o poder de obter um “compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais” daqueles que estejam atuando ou com possibilidade de atuar em descompasso com as regras de proteção dos direitos transindividuais.<sup>24</sup>

A eficácia deste documento estaria no título executivo extrajudicial, ou seja, com a manifestação expressa do devedor reconhecendo sua responsabilidade em cumprir o ordenamento, poderia ser suprimida a necessidade da ação de conhecimento pelo juiz. Assim, o *TAC* possibilitaria não só combater a demora intrínseca da atividade judicial, como também prestar uma tutela adequada através da ação de execução (Rodrigues, 2002).

O ajustamento de conduta tem uma importante carga simbólica, que é demonstrar que aquele que descumpriu um direito fundamental da coletividade quer rever a sua conduta [...] o que se quer realmente é a cessação da conduta transgressora ao direito transindividual (Rodrigues, 2002, p. 132).

Apesar de este significar um “Ajustamento de Conduta”, o *TAC* acabou assumindo a forma de um *Termo de Acordo*. Apesar de muitos itens fazerem referência às condicionantes impostas pela FEAM (não cumpridas pela CEMIG), outros itens entraram e saíram do *Termo* a partir de um intenso processo de negociação. Isto é, o que poderia

---

<sup>22</sup> A CIF/COPAM, através de suas reuniões ordinárias, participava do processo apenas ouvindo os relatórios de *Acompanhamento do Licenciamento Ambiental da UHE Irapé*. Em maio de 2004 os conselheiros foram convidados, pela Comissão dos Atingidos, a visitar a região e ver, “com os próprios olhos”, os atrasos no cumprimento do *TAC*. Porém, os conselheiros marcaram tal visita com o empreendedor, pedindo que o mesmo comunicasse aos atingidos. No dia anterior a viagem dos conselheiros, houve esse comunicado, feito pela superintendente da CEMIG. Todavia, os atingidos estavam ocupados recebendo o Procurador da República de Minas Gerais que já havia agendado, previamente, tal visita. Assim, os atingidos não puderam acompanhar a “vistoria” que os conselheiros fizeram guiados somente pelos técnicos da CEMIG.

<sup>23</sup> Há de ser lembrado que a área atingida pela UHE Irapé dista, em média, 600 km de Belo Horizonte, portanto, fator que agrava a inviabilidade de uma participação constante e efetiva dos atingidos.

<sup>24</sup> O direito transindividual requer que o indivíduo seja considerado em suas relações organizacionais com os demais componentes de sua comunidade. Este considera que para garantir a viabilidade efetiva do direito, deve ocorrer o tratamento coletivo da questão.

representar, num primeiro instante, uma normatização procedimental do transgressor que assume o exercício de uma conduta fora dos parâmetros exigidos em um processo de licenciamento ambiental, transforma-se, num segundo momento, em um processo de “conciliação”, tendo o Ministério Público Federal que assumir o papel de mediador de interesses e de direitos.

É importante ressaltar aqui à fragilidade deste documento quanto à garantia de direitos em questão. Direito, por definição, não pode ser negociado. Contudo, mesmo prevendo acertar a conduta do obrigado às exigências legais, o *TAC* é construído a partir de um acordo, caracterizando-se como um negócio jurídico bilateral. Nesse momento, entram as relações de poder que são exercidas no “campo ambiental” e todo o aparato legal recai na lógica da “conciliação”. Ou seja, toda a normatização de operação do licenciamento ambiental é repassada para uma esfera de “resolução de conflitos”, intermediada pelo Ministério Público Federal. Lembremos que, mesmo estando na esfera jurídica, o processo de construção e de cumprimento dos termos acordados tem de passar por uma:

[...] conflituosa relação entre direito e objetividade, posto que a categoria jurídica é um dado cultural que se constrói a partir de determinadas premissas políticas, que podem variar em função do tempo, do contexto social e até mesmo de posições pessoais do intérprete (Rodrigues, 2002, p. 140).

Assim, apesar do não cumprimento dos objetivos do *TAC*, o mesmo não foi executado justamente pelo receio de interpretações equivocadas do judiciário. A idéia do “desenvolvimento regional” oriundo de um empreendimento deste porte estabeleceu uma barreira procedimentalmente que mudou a idéia peculiar do referido documento. Por fim, o *TAC* acabou sendo utilizado como instrumento de barganha, assumindo a forma de um “tigre de papel”.<sup>25</sup>

## Conclusão

O recorrente uso de medidas flexibilizantes, tais como as medidas mitigadoras, as condicionantes e até o *Termo de Ajustamento de Conduta*, reforçam o argumento da falta de autonomia e o esvaziamento das competências técnicas, administrativas e jurídicas das instituições envolvidas no processo de licenciamento ambiental da UHE Irapé. Tais práticas funcionam como subterfúgios de uma política de adequação cujos pressupostos desenvolvimentistas conduzem toda uma justificativa de não cumprimento da legislação ambiental e de direitos humanos primordiais, como o direito a moradia e a alimentação.

---

<sup>25</sup> Esta era uma imagem recorrente utilizada pelo Procurador da República de Minas Gerais para explicar que se ganharia mais com a ameaça de execução do *TAC* do que com a própria execução do mesmo.

## Bibliografia

- ACSERALD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSERALD, Henri (org.). *Conflitos Ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará & Fundação Heirinch Böll, 2004, p. 13-35.
- BERMANN, Célio. *Energia no Brasil: Para quê? Para quem? – Crise e alternativas para um país sustentável*. São Paulo: Livraria da Física/FASE, 2002.
- BOURDIEU, Pierre. Espaço Social e Poder Simbólico. In: BOURDIEU, Pierre. *Coisas Ditas*. São Paulo: Brasiliense, 1990. p. 149-168.
- BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. 5ª ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- CARNEIRO, Eder Jurandir. *Modernização Recuperadora e o Campo da Política Ambiental em Minas Gerais*. 2003. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política) - FAFICH/UFMG, Belo Horizonte, 2003.
- DULCI, Otávio Soares. *Política e Recuperação Econômica em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.
- FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: a formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. Globo, 1998.
- FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE - FEAM. *Parecer Técnico - DICAF nº57*, 1997, Belo Horizonte.
- FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE - FEAM. *Parecer Técnico - DIENI 035/2002*, 2002, Belo Horizonte.
- FURTADO, Celso. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. 3ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.
- GALIZONI, Flávia Maria. *A Terra Construída: Família, Trabalho, Ambiente e Migrações no Alto Jequitinhonha, Minas Gerais*. 2000. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – FFLCH/USP, São Paulo, 2000.
- GUIMARÃES, Carlos Magno et al. *Diagnóstico Histórico-Social sobre a Comunidade de Porto dos Corí: município de Leme do Prado-MG*. Belo Horizonte, dezembro de 1997.
- LEFF, Enrique. *La Ecología Política en América Latina. Um campo em construcción*. In: Reunión del Grupo de Ecología Política de CLACSO, 17-19 marzo de 2003, Ciudad de Panamá.
- LEFF, Enrique. *Saber Ambiental*. 2ª ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- LEMOS, Chélen Fischer. *Audiências Públicas, Participação Social e Conflitos Ambientais nos Empreendimentos Hidrelétricos: os casos de Tijuco Alto e Irapé*. 1999. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 02 de junho de 1999.
- MARTÍNEZ-ALIER, Joan. Justiça Ambiental (local e global). In: CAVALCANTI, Clóvis (org.). *Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas*, São Paulo: Cortez, 1999. p. 215-231.
- MINAS GERAIS. 21ª Vara Federal de BH-MG. *Decisão*. Processo nº 2001.38.0043661-9. Belo Horizonte, 22 de janeiro de 2002.
- MINAS GERAIS. Ministério Público Federal. *Ação Civil Pública*. Processo nº 2001.38.0043661-9. Belo Horizonte: 21ª Vara Federal, 18 de dezembro de 2001.

MINAS GERAIS. Ministério Público Federal. *Termo de Acordo estabelecido entre o MPF, Estado de Minas Gerais, CEMIG e FEAM com intervenção da Fundação Cultural Palmares, Associação Quilombola Boa Sorte e da Comissão de Atingidos pela Barragem de Irapé*. Belo Horizonte: Procuradoria da República em Minas Gerais, 05 de julho de 2002.

NARDY, Afrânio José Fonseca. *Paisagens Culturais e Substantivação Democrático-Participativa do Princípio da Precaução no Procedimento de Estudo de Impacto Ambiental: uma abordagem exploratória da relação transdisciplinar entre geografia e direito*. 2002. Dissertação (Mestrado em Geografia) - PUC/MG: Belo Horizonte, novembro de 2002.

O'CONNOR, James. Capitalism, Nature, Socialism: A Theoretical Introduction. In: DRYZEK, John S. & SCHLOSBERG, David (org.). *Debating the Earth. The Environmental Politics Reader*. Oxford: Oxford University press, 1998. p. 11-38.

PÁDUA, José Augusto. Produção, Consumo e Sustentabilidade: o Brasil e o contexto planetário. In: *Projeto Brasil Sustentável e Democrático*. Rio de Janeiro: FASE, 1999. p. 11-48.

RIBEIRO, Gustavo Lins. Ambientalismo e Desenvolvimento Sustentado: nova ideologia/utopia do desenvolvimento. In: *Cultura e Política no Mundo Contemporâneo - paisagens e passagens*. Brasília: Ed. da UnB, 2000. p. 131-169.

RIBEIRO, Ricardo Ferreira. *Campesinato: Resistência e Mudança - O Caso dos Atingidos por Barragens do Vale do Jequitinhonha*. 1993. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - FAFICH/UFMG, Belo Horizonte, 1993.

RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SACHS, Wolfgang. *Development. The rise and decline of an ideal*. Wuppertal Papers, Germany, nº 108, p. 3-29, august 2000.

SAHLINS, Marshall. *Cultura e Razão Prática*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

SANTOS, Ana Flávia Moreira; GALIZONI, Flávia Maria & RIBEIRO, Áureo Eduardo Magalhães. *As Comunidades Tradicionais do Alto Jequitinhonha Face à Hidrelétrica de Irapé: Organização Sociocultural e Impactos*. In: MPF. 1998-2002b. Procedimento Administrativo Cível nº 08112.001180/98-04, Belo Horizonte, 2002.

SEMAD. *A Questão Ambiental em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Semad, 1998.

WEBER, Max. *Ensaio de Sociologia*. 5ª ed., Rio de Janeiro: LTC Editora, 2002.

WWF-Brasil. *A repotenciação de Usinas hidrelétricas como alternativa para o Aumento da oferta de energia no Brasil*. Série Técnica, volume X, Brasília, 2004.

ZHOURI, Andréa & LASCHEFSKI, Klemens. Sustentabilidade: dimensão apagada da crise energética. Rios Vivos, Rio de Janeiro, 09 de abril, 2002. Disponível em: <<http://www.riosvivos.org.br>>. Acesso em: 14 dez. 2004.

ZHOURI, Andréa & OLIVEIRA, Raquel S. T.. Paisagens Industriais e Desterritorialização de Populações Locais: conflitos socioambientais em projetos hidrelétricos. In: Zhouri, A. Laschefski, K. e Pereira, D. *A Insustentável Leveza da Política Ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais*. Belo Horizonte: Editora Autêntica (no prelo).

ZHOURI, Andréa. Ambientalismo e Antropologia. Descentrando a categoria de movimentos sociais. In: *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, nº 8, p. 10-29, 2001.