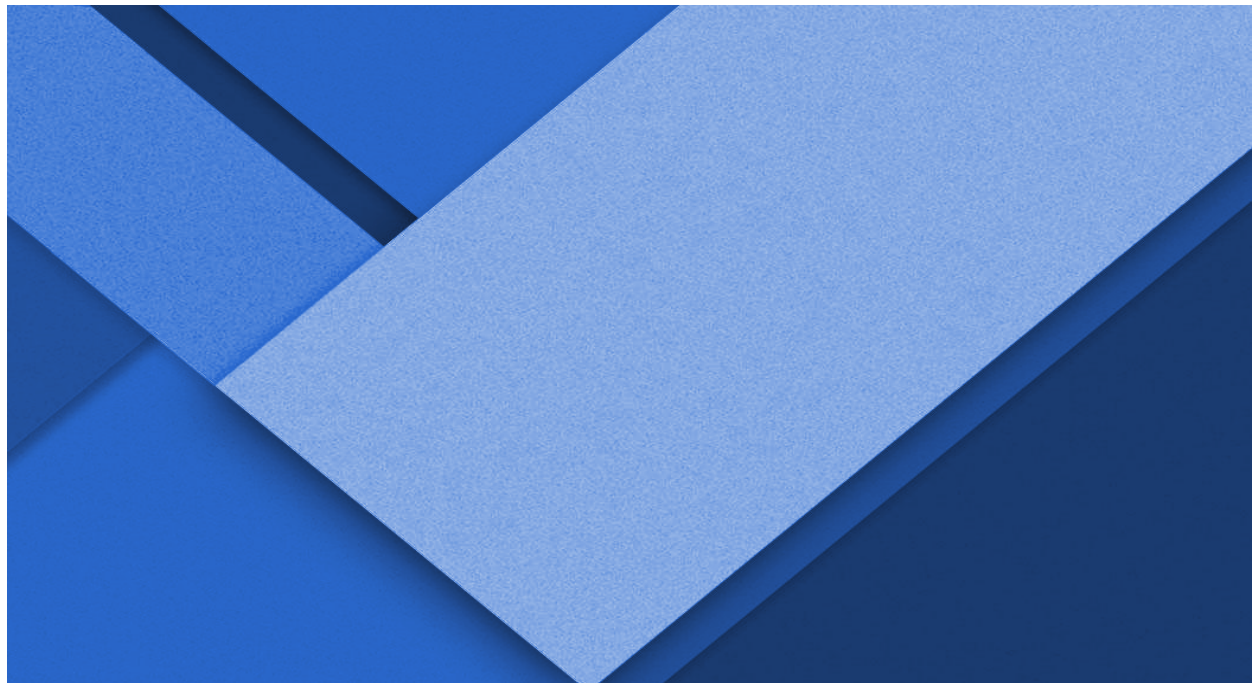




Comentários ao Plano Decenal de Energia 2026

18 de agosto de 2017

Grupo de Direitos Humanos e Empresas da Fundação Getulio Vargas

Rua Rocha, n. 233, Bela Vista, São Paulo - SP

CEP 01330-000

Seção 1 - Introdução

A implantação de empreendimentos elétricos para geração e transmissão de energia no Brasil vem sendo acompanhada de uma série de impactos nos direitos das comunidades locais¹. Em parte, isso ocorre pela falta de uma abordagem baseada na proteção dos direitos humanos e ante a ausência de mecanismos capazes de assegurar a efetiva participação das comunidades impactadas em todas as fases de planejamento, instalação e operação de grandes empreendimentos em geral.

Esse tema vem sendo objeto de uma série de pesquisas desenvolvidas pelo Grupo de Pesquisa Aplicada em Direitos Humanos e Empresas (“GDHeE”) da Fundação Getúlio Vargas (“FGV”), criado em 2013 com o objetivo de desenvolver pesquisas aplicadas para informar as políticas públicas e as práticas empresariais sobre os impactos adversos dos negócios nos direitos humanos, especialmente projetos de infraestrutura.

Em razão disso, e apesar da amplitude de temas e questões que envolvem o planejamento energético brasileiro, o foco dos nossos comentários será a relevância de que o Plano Decenal de Energia 2016 seja capaz de orientar e garantir que a tomada de decisão envolvendo a geração e o fornecimento de energia de energia, em relação às obras e empreendimentos para sua consecução, não coloque em risco ou viole direitos humanos e, para isso, garanta que a tomada de decisão envolvendo energia considere uma abordagem voltada à proteção de direitos, assim como a participação.

Os resultados das pesquisas do GDHeE embasam este documento, que compreende comentários relativos à análise socioambiental integrada e de cada fonte energética do Plano Decenal de Energia 2026 (“PDE”).

¹ Nesse sentido ver:

BANCO MUNDIAL. **Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil**, 2008.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Nota Técnica: estado de cumprimento das condicionantes socioambientais da UHE Belo Monte**, 2013, disponível em: http://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/nota_tecnica_final.pdf

AMAZONWATCH, **Brazil's Belo Monte Dam Sacrificing the Amazon and its Peoples for Dirty Energy**, disponível em <http://amazonwatch.org/work/belo-monte-dam>

Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, **relatório da Comissão Especial “Atingidos por Barragens”** Resoluções nos 26/06, 31/06, 01/07, 02/07, 05/07, 2011

FGV.GDHeE, **Challenges for the protection of the rights of communities impacted by infrastructure projects in Brazil**, 2015, Disponível em: https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/working_paper_challenges_for_the_protection_of_the_rights_of_communities_impacted_by_infrastructure_projects_in_brazil_1.pdf

ONU, **Relatório sobre a visita do Grupo de Trabalho Sobre Empresas e Direitos Humanos, “Brazil must move forward on business and human rights”** 2016, disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20125&LangID=E>.

Este documento é organizado em 4 Seções, incluindo esta introdução. A Seção 2 apresenta o primeiro comentário ao PDE, tratando sobre a relevância de uma abordagem de direitos na matriz energética brasileira. A Seção 3 apresenta o segundo comentário ao PDE, abordando a necessidade de participação efetiva, transparente e informada no processo de tomada de decisão de empreendimentos energéticos. A Seção 4 conclui o documento.

Os comentários aqui contidos são apresentados ao Ministério de Minas e Energia (“MME”) e à Empresa Pública de Energia (“EPE”) no âmbito da consulta pública do PDE, aberta entre 07 de julho e 18 de agosto de 2017.

Seção 2 - Comentário 1

Não há dúvidas que o PDE reconhece a relevância de os impactos socioambientais serem considerados no planejamento do setor energético brasileiro. Logo no início do PDE, por exemplo, é afirmado que “a expansão da oferta energética deve ser feita com acesso a toda população brasileira, e **considerando seriamente os aspectos socioambientais**”² (g.n.).

Não obstante, o PDE adota uma abordagem orientada somente pelo conceito de sustentabilidade³, sem esclarecer e assegurar que os direitos humanos também precisam ser considerados como dimensão da sustentabilidade das decisões e projetos dele decorrentes.

É necessário que o PDE adote também uma abordagem de direitos, ou *rights-based approach* em inglês. Trata-se de uma metodologia que busca identificar, por um lado, os riscos a direitos humanos oriundos de determinada decisão, quem são os titulares dos direitos humanos devidos em determinada situação e quais são suas demandas e, por outro lado, quais e de quem são as obrigações frente a esses direitos. Dessa forma, a metodologia permite não somente identificar as vulnerabilidades locais, como também esclarece quais as obrigações e responsabilidades relacionadas aos direitos humanos.⁴

Em um PDE, isso significa conhecer a fundo os impactos adversos das decisões a serem tomadas ou dos empreendimentos a serem realizados nos direitos das comunidades locais e levar a sério a adoção de medidas preventivas à violações desses direitos e mitigatórias quando necessárias.

A abordagem de direitos, assim, é útil ao mapeamento dos impactos em direitos humanos. Isso não significa, entretanto, que todos os impactos mapeados poderão ser efetivamente enfrentados, uma vez que há uma limitação material e temporal para tanto. Por isso, é preciso

² PDE, 2017, p. 12.

³ Idem, p. 224.

⁴ OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. **Frequently asked questions on a human rights-based approach to development cooperation.** Available at: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQen.pdf> Último acesso em ago. 2017.

que ações e direitos sejam priorizados. Dois critérios podem ser úteis para orientar a tomada de decisão: a severidade do impacto e a vulnerabilidade dos detentores de determinado direito.

Por meio do critério de severidade, evita-se que uma resposta tardia torne uma situação irremediável. Fatores que podem auxiliar a endereçar a severidade dos impactos em direitos humanos são:

- A escala do impacto, ou seja, quantas pessoas são atingidas;
- A gravidade do dano causado à comunidade impactada; e
- Se o dano é irremediável ou não, ou seja, se será possível restaurar o status anterior ao impacto ou não⁵.

Por meio do critério de vulnerabilidade, por sua vez, maior atenção é dada aos grupos mais vulneráveis, uma vez que o impacto nos seus direitos pode ter mais consequências negativas do que o mesmo impacto em grupos menos vulneráveis⁶.

Como é possível notar, a abordagem de direitos implica na identificação de cenários, a efetiva consideração dos riscos a direitos humanos de cada alternativa e um estudo profundo do território em que o empreendimento será instalado. Isso porque a efetividade de qualquer medida preventiva adotada a partir dela depende da capacidade da medida de responder às particularidades de cada situação.

Nesse mesmo sentido foi a recomendação do TCU que apurou a correlação entre a ineficiência dos empreendimentos energéticos planejados e em fase de instalação e a ausência de estudos prévios abrangentes e capazes de identificar riscos socioambientais, o quê teriam levado ao atraso das obras e à falta de coordenação entre, por exemplo, usinas e linhas de transmissão. Após trabalho de auditoria realizado no período de 2008 a 2011 com o objetivo de avaliar a adequação de políticas e ações dos agentes do setor elétrico para garantir o abastecimento do mercado nacional de energia elétrica, com segurança, eficiência e sustentabilidade, a decisão do TCU no Acórdão 1.171/2014-TCU (e decisão TCU 184/2014 - Plenário, que cobra as exigências constantes na decisão 1.171/2014-TCU), concluiu sobre a relevância da realização de "estudos de custo/benefício econômico e socioambiental referentes à escolha por tecnologias de geração de energia no Brasil. Além do esclarecimento à sociedade, o objetivo da medida pelo TCU é a identificação clara dos fundamentos da utilização de cada tecnologia de geração de energia elétrica (hidrelétrica, termonuclear, térmica convencional, eólica, etc.). Segundo o relator do processo, "o estudo determinado deve demonstrar o custo/benefício econômico, social e ambiental sistêmico da utilização de

⁵ GDHeE. **Avaliação de impacto em direitos humanos. O que as empresas devem fazer para respeitar os direitos de crianças e adolescentes?**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2017, p. 83.

⁶ Idem.

cada tecnologia no caso brasileiro e, com isso, fundamentar a tomada de decisão técnica e política direcionadora do planejamento. “

A alta taxa de judicialização a que vêm sendo submetidos esses empreendimentos também são um sinal de que os direitos das comunidades locais não são considerados pelo planejamento energético brasileiro e por todas as fases subsequentes ao planejamento, incluindo o licenciamento ambiental de empreendimentos energéticos. Pesquisa realizada pelo GDHeE entre os anos 2014 e 2015 mostrou que grande parte das ações coletivas propostas contra as usinas hidrelétricas de Jirau, Santo Antônio e Belo Monte dizem respeito a demandas sociais e focam sobretudo na incompletude dos estudos realizados para sua implantação⁷ Isto posto, **reitera-se a necessidade de que o PDE utilize uma abordagem de direitos ao tratar de impactos de projeto de infraestrutura energética nos direitos humanos das comunidades locais.**

Seção 3 - Comentário 2

A participação da comunidade local em todo o processo de tomada de decisão, desde o planejamento até a operação, de qualquer projeto de infraestrutura, inclusive os energéticos, é essencial.

Há um evidente déficit de participação social no processo decisório envolvendo o planejamento energético brasileiro e também às obras e empreendimentos que visam lhe dar concretude; seja porque os mecanismos de participação disponíveis ocorrem tardiamente e, portanto, em um momento no qual as demandas da população dificilmente podem ser incorporadas; seja porque não são capazes de efetivamente envolver a sociedade e mais especificamente as comunidades impactadas.

Em geral, os mecanismos disponíveis para efetivar essa participação concentram-se no licenciamento ambiental e são os pedidos de informação, as consultas e as audiências públicas, os quais visam tratar do projeto a ser licenciado especificamente e não discutem planejamento energético ou do território que receberá o empreendimento de energia.

Assim, um dos motivos para que os mecanismos de participação disponíveis não sejam capazes de verdadeiramente incorporar as demandas da população é que eles ocorrem tardiamente.

Esse é um problema que se pode observar no caso das audiências públicas realizadas no âmbito do licenciamento ambiental. Estudo realizado pelo Banco Mundial⁸ apontou que a

⁷ SCABIN, F.S. PEDROSO-JUNIOR, N.N. CRUZ, J.C. 2015. Judicialização de Grandes Empreendimentos no Brasil: impactos da instalação de usinas hidrelétricas sobre comunidades locais na Amazônia. Revista Pós Ciências Sociais (REPOCS) – Dossiê Sociedade Ambiente e Governança, 22

⁸ BANCO MUNDIAL. Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil, 2008.

primeira audiência pública no âmbito do licenciamento ocorre, na média, 852 dias após o início do processo de licenciamento. Isto é, elas são realizadas em um momento no qual as demandas da população dificilmente podem ser incorporadas ao projeto. Neste momento do processo de tomada de decisão, não é surpreendente que as audiências em geral funcionem mais como espaço de manifestações daqueles que se opõem ao projeto do que como oportunidade de discussão das medidas mitigadoras pela comunidade afetada, tal qual como apontado pela ABEMA (2013).

Por essa razão, diversos atores percebem a audiência pública como um instrumento de baixa efetividade. Estudo realizado pelo GDHeE em 2014⁹ entrevistou 70 atores (representantes do governo, empresas e sociedade civil) e identificou diversos fatores que explicariam a baixa efetividade das audiências pública, dentre os quais destacam-se a sua realização tardia e o acesso e a qualidade da informação disponibilizada acerca dos projeto. Esses mesmos atores apontam a ausência de avaliação setorial e/ou estratégica como um dos principais gargalos para a efetiva consideração de decisões e medidas que sejam capazes de proteger o meio ambiente e aos direitos das comunidades locais.

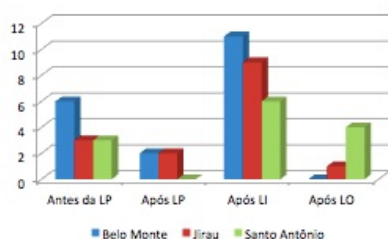
Além de constituir um canal de diálogo com a comunidade, possibilitando a incorporação das demandas da comunidade ao projeto, mecanismos efetivos de participação também aumentam a qualidade de avaliações de impacto e de planos de mitigação. No entanto, como as audiências públicas, em geral, não têm logrado alcançar estes fins, o Judiciário tem funcionado como única instância de solução de controvérsias. Interessante destacar que, em sua pesquisa sobre o setor hidroelétrico, o Banco Mundial apontou como um dos desafios do licenciamento ambiental brasileiro a frequente judicialização dos conflitos ambientais, sem que haja alternativas para resolvê-los (2008).

Neste sentido, a pesquisa “Desafios e oportunidades para o aprimoramento dos sistemas de licenciamento ambiental no Brasil: uma análise jurídica e institucional”, realizada pela FGV Direito SP, analisou todas as ações civis públicas contra as usinas de Belo Monte, Jirau e Santo Antônio. A análise demonstrou que, embora a maioria das ações tenha sido iniciada durante a implementação do projeto (dado que esta é a fase em que os impactos começam a ser sentidos de modo mais nítido), **elas se referiam a etapas anteriores do projeto, e em particular a fases de planejamento, questionando especialmente a ausência de participação e escuta dos impactados.** Ou seja, caso durante estas fases houvesse acontecido diálogo efetivo com a população, é possível que as demandas houvessem sido incorporadas, diminuindo a judicialização. (FGV Direito SP 2014).

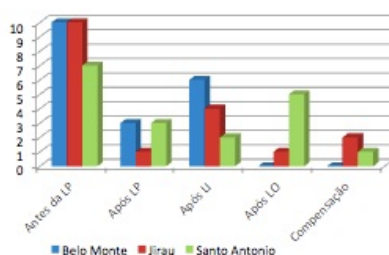
⁹ SCABIN, Flávia; PEDROSO-JUNIOR, Nelson; CRUZ, Julia. **Judicialização de grandes empreendimentos no Brasil: impactos da instalação de usinas hidrelétricas sobre comunidades locais na Amazônia.** IN: Revista Pós Ciências Sociais (REPOCS) - Dossiê Sociedade Ambiente e Governança, 2014.

Gráfico – Momentos da Judicialização

Ações Civis Públicas propostas contra Jirau, Santo Antônio e Belo Monte entre 2008 e 2014



✓ Momento do licenciamento em que ocorre a proposição das ACPS



✓ Momentos do processo de licenciamento aos quais as demandas das ACP se referem

Fonte: FGV Direito SP 2014.

Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/3418>

Além do momento em que ocorre a participação, também devem ser consideradas as condições em que se dá a participação. Na pesquisa citada, em todas as ações que questionaram a participação, foram apontados também como obstáculos à participação a dificuldade sobre acesso à informação, a falta de transparência, a não consideração da condição indígena, quilombola ou tradicional da comunidade impactada.

Correlacionando esses fatores e a partir de lições que podem ser aprendidas do licenciamento ambiental, é possível inferir que a ausência da participação na etapa de planejamento energético poderia garantir o respeito aos direitos assim como a eficiência do PDE, a medida que seria capaz de evitar riscos a direitos humanos e, com isso, reduzir os altos índices de judicialização a que geralmente são expostos.

O PDE por diversas vezes reconhece a relevância da participação da comunidade local no desenvolvimento dos projetos de infraestrutura energética. Destaca-se o seguinte trecho:

“O desafio da gestão adequada dos temas socioambientais prioritários deve ser enfrentado por meio da construção de um diálogo que possa subsidiar e

integrar o planejamento de diferentes setores e possibilite a participação, em diferentes graus, das diversas entidades envolvidas direta e indiretamente no processo de planejamento, implantação e operação dos empreendimentos energéticos. **O diálogo antecipado com as partes interessadas pode fornecer informações importantes para o planejamento e a tomada de decisão, além de minimizar futuros conflitos e resolver questões que sobrecarregam o processo de licenciamento dos empreendimentos planejados.**¹⁰ (g.n.)

O PDE, entretanto, não vai além desse reconhecimento. **É necessário que o PDE reforce que a participação da comunidade impactada precisa ser efetiva, informada e transparente. A criação de espaços de diálogo, sejam eles no âmbito do licenciamento ambiental ou não, deve assegurar que as demandas das comunidades impactadas serão ouvidas e consideradas para a tomada de decisão do empreendimento. Enquanto política de planejamento setorial, cabe ao PDE orientar o setor energético nesse sentido e, atualmente, ele não o faz.**

Seção 4 - Conclusão

O presente documento teve por objetivo expor dois comentários sobre a análise socioambiental integrada e de cada fonte energética do PDE.

O primeiro comentário apontou que o PDE adota uma abordagem de sustentabilidade sem, no entanto, estabelecer que a sustentabilidade também precisa ser considerada em atenção aos direitos das comunidades que podem ser impactadas pelas decisões e projetos dele decorrentes. Uma abordagem baseada em direitos e capaz de diferenciar alternativas energéticas e locais também em vista dos riscos oferecidos às comunidades impactadas poderia efetivamente evitar e reduzir violações a direitos humanos, as quais vêm sendo apontado por uma série de relatórios e documentos oficiais¹¹.

¹⁰ Nota análise socioambiental do PDE, 2017, p. 243.

¹¹ Nesse sentido ver:

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Nota Técnica: estado de cumprimento das condicionantes socioambientais da UHE Belo Monte, 2013, disponível em:

http://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/nota_tecnica_final.pdf

AMAZONWATCH, Brazil's Belo Monte Dam Sacrificing the Amazon and its Peoples for Dirty Energy, disponível em <http://amazonwatch.org/work/belo-monte-dam>

Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, relatório da Comissão Especial "Atingidos por Barragens" Resoluções nos 26/06, 31/06, 01/07, 02/07, 05/07, 2011

FGV.GDHeE, Challenges for the protection of the rights of communities impacted by infrastructure projects in Brazil, 2015, Disponível em:

O segundo comentário, por sua vez, demonstrou que não é suficiente dizer que a participação das comunidades impactadas é necessária. É preciso delinear que essa participação precisa ser efetiva, informada e transparente, adotando-se indicadores de processo que possam aferir a legitimidade dos mecanismos de participação colocados em prática; além de se dar em todos os momentos de tomada de decisão dos empreendimentos, desde o planejamento até a operação. O PDE, enquanto política de planejamento setorial, constitui momento propício para isso.

https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/working_paper_challenges_for_the_protection_of_the_rights_of_communities_impacted_by_infrastructure_projects_in_brazil_1.pdf

ONU, Relatório sobre a visita do Grupo de Trabalho Sobre Empresas e Direitos Humanos, "Brazil must move forward on business and human rights" 2016, disponível em:
<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20125&LangID=E>.