

DOIS PESOS E DUAS MEDIDAS: ESTRATÉGIAS DE NEGOCIAÇÃO ADOTADAS PELO MESMO EMPREENDEDOR NA IMPLANTAÇÃO DE USINAS HIDRELÉTRICAS NA AMAZÔNIA

Adila Maria Taveira de Lima – Doutoranda em Ciências do Ambiente (UFT). Administradora da Universidade Federal do Tocantins. Palmas-TO, Brasil. E-mail: adila@uft.edu.br / adm.adila@gmail.com;

Elineide Eugenio Marques - Doutora em Ecologia de Ambientes Aquáticos Continentais (UEM). Professora da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Palmas-TO, Brasil. E-mail: emarques@uft.edu.br;

RESUMO

A discussão sobre impactos ambientais e sociais nos processos de implantação de usinas hidrelétricas é uma questão atual e prioritária, já que, de um modo geral, a instalação desse tipo de empreendimento vem ocorrendo intensivamente em todo o país e, em especial na região amazônica. Diante disso, esta pesquisa propôs uma reflexão acerca do processo de implantação de dois empreendimentos hidrelétricos do Rio Tocantins, as Usinas Hidrelétricas de São Salvador e Estreito, a partir dos documentos referentes ao licenciamento e do relato de Agentes envolvidos no processo - Empreendedor, Licenciador, Fiscalizadores e Atingidos - enfatizando as diferentes estratégias de negociação adotada pelo mesmo empreendedor. A conclusão do trabalho aponta que o empreendedor usou estratégias diferenciadas para negociação com os atingidos, e observou-se que quanto maior a obra, mais inflexível e não participativo se torna o processo. Este artigo é parte do trabalho de dissertação da primeira autora.

Palavras-chave: Barragens; Atingidos por barragens; Negociação; Amazônia;

ABSTRACT

The discussion of environmental and social impacts on hydroelectric plants deployment processes is a current and priority issue, since, in general, the installation of this type of development is occurring extensively throughout the country and especially in the Amazon

region. Thus, this research proposed a about reflection of the two projects implementation process hydropower of the Tocantins River, the São Salvador Hydroelectric Power Plants and Estreito, from the documents relating to the licensing and agents report involved in the process - Entrepreneur, Licensor, inspecting and Affected - emphasizing the different trading strategies adopted by the same entrepreneur. The conclusion of the paper points out that the entrepreneur has used different strategies for dealing with those affected , and it was observed that the higher the more inflexible and not participatory work becomes the process. This article is part of the dissertation of the first author.

Keywords: Dams; affected by dams; Negotiation; Amazon;

INTRODUÇÃO

A sociedade vem acompanhando a implantação de grandes projetos desenvolvimentistas, sobretudo as usinas hidrelétricas na Amazônia. O avanço dessas construções planejadas para a bacia incluem projetos que outrora haviam sido vetados, por serem vistos como causadores de grandes impactos ambientais e sociais, mas hoje se tornaram realidade sob o discurso de que a possível falta de energia é o entrave para o desenvolvimento econômico do país.

A “corrida” pela geração de energia tem de um lado a vontade governamental e o interesse empresarial em realizar a obra e, de outro, os ambientalistas e os atingidos, com recursos escassos, e com pouca ou nenhuma experiência em negociações deste tipo. Diante disso, estudar esses processos representam oportunidades de reflexão e novas contribuições para o estabelecimento de critérios mais igualitários e que possam reduzir conflitos em outros empreendimentos.

Nesse contexto, o objetivo principal desse estudo foi entender as estratégias de negociação adotadas pelos empreendedores considerando a hipótese de que a experiência nas negociações confere vantagem ao empreendedor, podendo acentuar a desigualdade no processo. Para tanto, comparou-se o processo de negociação conduzido em duas hidrelétricas, por uma mesma empresa ou grupo de acionistas, no Rio Tocantins: a Usina Hidrelétrica de São Salvador (UHE São Salvador), concluída em 2009; e a Usina Hidrelétrica de Estreito (UHE Estreito), concluída em 2012.

Ressalta-se que a análise dos processos de licenciamento de hidrelétricas e a experiência dos agentes participantes representam oportunidades para reflexão e possibilidade de contribuição em outros empreendimentos, para o estabelecimento de critérios que reduzam os conflitos de natureza social, cultural, ambiental, política e econômica.

MATERIAL E MÉTODOS:

Este estudo foi realizado sob os processos de licenciamento de duas usinas hidrelétricas instaladas no rio Tocantins: São Salvador e Estreito, com uma abordagem qualitativa e ocorrendo em duas partes. A primeira trata da análise documental e, a segunda, da realização de entrevistas semiestruturadas com diferentes agentes participantes do processo.

Na pesquisa documental, foram analisados os processos de licenciamento ambiental dos dois empreendimentos, compostos por: Fichas de caracterização dos empreendimentos; Termos de Referência (TR); Estudos de Impacto Ambiental (EIA); Relatórios de Impacto Ambiental (Rima); Atas das Audiências Públicas; Pareceres de Órgãos Públicos arrolados nos processos; Documentos de solicitações das Licenças, dentre outros. Sendo que, o levantamento dos processos de licenciamento das usinas e as consultas aos referidos documentos foram realizadas principalmente no Ibama/TO, ocorrendo visitas esporádicas também a Aneel, ANA e Ibama/Sede.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com representantes das empresas responsáveis pela execução e operacionalização dos empreendimentos, denominados “Empreendedores”; representantes dos órgãos ambientais, Ibama e Instituto Natureza do Tocantins (Naturatins), chamados “Licenciadores”; representantes dos órgãos jurídicos, Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público Estadual (MPE), denominados “Fiscalizadores”; representantes do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e representantes de associações dos atingidos pelas hidrelétricas, chamados “Atingidos”. A escolha dos entrevistados (denominados “agentes” nessa pesquisa), além do critério de serem representantes das partes envolvidas, foi considerada sua citação no processo na fase de análise documental.

As entrevistas foram transcritas de acordo com as palavras dos entrevistados e poderão ser citadas no decorrer do trabalho, embasando as conclusões.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

1. Caracterização das Usinas Hidrelétricas estudadas

O leilão da Usina de São Salvador foi realizado em 2001, arrematado pela Tractebel Sul Ltda. Em 02/04/2002, por Decreto, foi outorgada a concessão da Usina de São Salvador, em trecho do rio Tocantins, estado do Tocantins, pelo prazo de 35 anos. É um empreendimento de porte menor em comparação aos outros grandes empreendimentos hidrelétricos do Rio Tocantins, o que pode ter facilitado a empresa Tractebel a assumir majoritariamente a construção e operação do empreendimento, sem precisar compor consórcio com outras empresas. A usina hidrelétrica tem um potencial instalado de 243,2 MW, formou um reservatório com área de 104km², e está localizada entre os municípios de São Salvador e Paranã, ambos na região sul do estado do Tocantins, a 420 km de Palmas, capital do Estado. Foi previsto nos Estudos iniciais (EIA/Rima) que seriam 240 pessoas impactadas. Essa hidrelétrica foi inaugurada em fevereiro 2009.

A Usina de Estreito foi leiloadada em 2002, e construída pelo Consórcio Ceste (Consórcio Estreito, constituído pelas empresas Tractebel Energia, empreendedor de São Salvador, BHP Billiton Metais, Vale, Alcoa Alumínio S.A. e Camargo Corrêa Energia). Esta hidrelétrica está entre os maiores empreendimentos hidrelétricos da bacia do Rio Tocantins, com uma capacidade geradora instalada de 1.087 MW e um reservatório de 400 km², está localizada entre os estados do Maranhão e Tocantins.

A construção da barragem e o seu reservatório impactaram diretamente doze municípios - Carolina e Estreito, no Estado do Maranhão e, Aguiarnópolis; Babaçulândia; Barra do Ouro; Darcinópolis; Filadélfia; Goiatins; Itapiratins; Palmeirante; Palmeiras do Tocantins; Tupiratins, no Estado do Tocantins. Foi previsto nos Estudos iniciais (EIA/Rima) que seriam 5.937 pessoas impactadas, o que no final do processo encontram-se documentos mencionando mais de 7.000 mil pessoas atingidas e alguns ainda questionam sua inclusão na lista de atingidos. A Usina de Estreito foi inaugurada em maio de 2012.

As principais características dos processos dos empreendimentos pesquisados, estão resumidos no quadro 1, para efeito de comparação.

Quadro 1. Matriz de comparação das características dos processos das Usinas de São Salvador e de Estreito, localizadas no Rio Tocantins.

Características / Usinas	Usina de São Salvador	Usina de Estreito
1. Período do Estudo de Viabilidade	2001/2003	2000/2001
2. Ano / data do leilão	30/11/2001	12/07/2002
3. Número de Empresas que compunham o consórcio inicial	01	05
4. Número de páginas e/ou volumes do EIA e do RIMA (EIA/Rima)	246/59	1185/270
5. Número de Programas Básicos Ambientais previstos no EIA/Rima	22	31
6. Período de realização da primeira audiência pública	Junho/2002	Mai/2007
7. Período de início das negociações com os atingidos	Julho/2005	Abril/2008
8. Período de Concessão em anos	35	35 ¹
9. Número de atingidos previsto no EIA/Rima (famílias/pessoas)	60/240	1.287/5.937
10. Data da emissão da Licença Prévia	Julho/2004	Abril/2005
11. Data da Licença de Instalação	Julho/2005	Dez/2006
12. Data da Licença de Operação*	Nov/2008	Nov/2010
13. Valor estimado do empreendimento	848 milhões	2,3 bilhões
14. Valor de Comercialização do MWh (R\$)	135,01	139,90
15. Metodologia utilizada para negociação com os atingidos	Foro de Negociação	Comitê de Co-Gestão

Elaboração: LIMA (2013) Fonte: Dados coletados do EIA/Rima de cada empreendimento; fichas técnicas resumo.

2. Diferentes Estratégias de negociação adotada: dois pesos, duas medidas

O tratamento participativo nos processos de implantação de hidrelétricas vem sendo discutido em todas as ações, tanto com relação ao acesso às informações que ocorrem em tempos diferenciados para os diversos agentes envolvidos, como também na falta de participação nas discussões e, em especial, no tratamento com os atingidos no processo de negociação.

Na Usina **de São Salvador**, a licença prévia foi requerida no mesmo ano do leilão (2001), mas o EIA não atendia as exigências legais. Somente três anos depois, em 2004, após as adaptações, essa licença foi emitida. Durante o intervalo entre o requerimento e a obtenção da licença, houve tempo para os atingidos e órgãos fiscalizadores integrarem e proporem

¹ De acordo com o Contrato de Concessão o prazo é de 35 anos, porém no processo de Licenciamento de Estreito existe um Termo de Compromisso Mutuo (TCM/2006) que garante a concessão por 70 anos.

estratégias para a negociação. O tempo foi imprescindível para o amadurecimento, discussão e compreensão do processo por todas as partes envolvidas, especialmente, os atingidos que não dispõem de informações e são os últimos a entrarem no processo. Os atingidos, organizados, puderam contar com o apoio dos órgãos fiscalizadores (Ministério Público Estadual e Federal) para garantir os direitos. A interação com o MAB, que já trazia a experiência de outros empreendimentos, foi crucial para uma negociação mais justa.

O *Foro de Negociação* foi a estratégia adotada (IBAMA, 2002) onde todos os agentes envolvidos (órgãos fiscalizadores, licenciadores, empreendedores e atingidos) integravam e decidiam todas as questões relativas a instalação do empreendimento. Essa estratégia proporcionou um processo mais participativo e auxiliou a resolver os embates e problemas posteriores.

Bessa, Pereira e Zitzke (2011), conceitua o Foro de Negociação como sendo um espaço democrático de diálogo, coordenado pelo órgão licenciador do empreendimento e ocorre no âmbito da relocação rural e urbana, tendo como partícipes as seguintes representações: empreendedor, órgãos licenciadores/fiscalizadores, poderes legislativos municipais no âmbito da abrangência direta do empreendimento, comunidade impactada e associações afins, movimentos sociais e Ministérios Públicos Estadual e Federal. Com essa metodologia estaríamos mais próximo ao que se refere a real participação das pessoas neste processo, considerando que elas devem ser participantes ativas por que terão suas vidas diretamente atingidas.

Em São Salvador, com a oportunidade de participação e apoio dos órgãos, pelos relatos, obteve-se um avanço nas indenizações, nos reassentamentos e no tratamento com os atingidos. A empresa, mesmo resistindo em alguns momentos, acabava aceitando as sugestões do grupo, principalmente, porque todos estavam unidos, o licenciador, os fiscalizadores, o MAB representando os atingidos e, inclusive os gestores municipais, que ouviam a população, para tentar resolver os problemas locais.

Neste empreendimento os agentes envolvidos participavam de todas as reuniões e audiências públicas e buscavam solucionar os problemas à medida que surgiam, todos podiam se manifestar e expor os problemas, onde ali mesmo já era decidido na coletividade, não havendo postergações dos problemas para após as devidas fases a serem tratadas. Os entrevistados relatam a experiência de São Salvador é apontada como sendo um grande avanço para o processo:

Quando é um processo dialogado, como por exemplo, São Salvador, mesmo tendo passivo, como em toda obra, é mais fácil de você lidar e de você tentar amenizar um pouco a questão dos impactos né. Então os problemas vão se resolvendo e todos se

convencem mais porque participaram da decisão. Agora, quanto menos a gente consegue dialogar com o empreendedor, mais impacto tem mais problema também, porque de qualquer forma, o empreendimento vai ser construído, então assim, a experiência que a gente tem é que aquele que ajudamos a construir é claro que os prejuízos são amenizados, e assim há a redução dos conflitos, que é por exemplo, o que a gente não conseguiu em Estreito, essa questão da participação, do diálogo. Houve um avanço em São Salvador e um atraso em Estreito (MAB, 2013).

Também é mencionado a pouca interferência política na obra, talvez por ser um empreendimento menor, a firmeza do órgão licenciador, que não concedeu a licença, enquanto o empreendedor não se adequasse, e a integração com a experiência do MAB, contribuiu para que o *Foro de Negociação* se estabelecesse de fato. Houve um tempo maior para que os agentes, especialmente licenciadores e atingidos, se preparassem para o processo.

São Salvador, como é uma cidade mais distante da capital, mais isolada, do interior, não tinha tanta interferência política e pelo fato de haver uma organização maior lá, os próprios políticos viam a gente de outra forma, assim, mesmo os prefeitos sendo contra a gente, eles não viam a gente como uma ameaça pra eles e acabaram entrando junto, em minha opinião isso fortaleceu muito a discussão (MAB, 2013).

Mesmo tendo alguns problemas, manifestos e insatisfação na Usina de São Salvador, sem dúvida a estratégia do Foro de Negociação contribuiu para minimizar esses problemas e reduzir suas consequências. Averigou-se no processo e nas falas dos entrevistados que a experiência do Foro de Negociação na usina de São Salvador foi considerada muito positiva.

Porém, é necessário ressaltar que a estratégia de Foro de Negociação não foi sugerida pelo empreendedor responsável pela obra. De fato, como ocorreu um atraso na emissão das licenças, já que o Ibama se posicionou firme ao exigir o atendimento de todas as condicionantes para posteriormente emitir as licenças, oportunizou aos atingidos, fiscalizadores e movimentos de defesa, se unirem e definir qual seria a estratégia que deveria atender a população local. Com essa discussão, união dos envolvidos e amadurecimento das discussões, ao iniciar a obra, o empreendedor já encontrou um cenário preparado para o processo de negociação e para as decisões que envolvessem os impactos causados. Também, cita-se nos depoimentos que devido ser um empreendimento relativamente pequeno em comparação aos outros e que a empresa em seguida construiria o outro, de Estreito, bem maior, que envolveria mais recursos, resolveu atender às solicitações da população e órgãos fiscalizadores, para evitar mais atrasos na conclusão da obra e processos que poderiam prejudicar a imagem ao chegar ao outro empreendimento.

A Licença Prévia da **Usina de Estreito** foi emitida em 2005 e de Instalação em 2006, período em que de fato começaram as iniciativas para construção. O empreendimento foi marcado pela pressa do empreendedor em terminar a obra e obter o retorno do investimento

na fase de geração de energia. Durante a pesquisa identificou-se relatos de extrema influência governamental em agilizar a obra, pressão nos órgãos licenciadores para emitir as licenças e muita influência do empreendedor com o governo.

No processo de Estreito, identificou-se essa tentativa de interferência política, por exemplo, no volume XXI, do processo 6624/00, fls. 4544, quando o Ceste envia um ofício à Casa Civil, com data de 10 de maio de 2006, pedindo ajuda às instâncias superiores do governo, para agilizar as licenças, alegando o cumprimento do cronograma, o alto investimento, a necessidade de energia, etc, como transcrito abaixo:

Na qualidade de concessionária do Aproveitamento Hidrelétrico Estreito e componentes do Consórcio Estreito Energia – Ceste, vimos à presença de vossa excelência para, inicialmente reiterar ainda uma vez nosso total empenho em levar a bom termo esse empreendimento, contribuindo assim para a ampliação da infraestrutura indispensável para o crescimento econômico sustentável [...].

No entanto, para que se iniciem os investimentos ainda no ano de 2006, possibilitando o início de geração da usina em 2009, conforme está previsto, é imprescindível que o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama emita a Licença de Instalação durante o mês de maio em curso. Caso isso não ocorra o início das obras será inevitavelmente retardado para 2007 e o início da geração comercial de energia para 2010.

[...] O consórcio Ceste foi chamado pelo Ibama a elaborar estudos etnoecológicos de determinação de influência do empreendimento sobre comunidades indígenas, ainda que seja de pleno conhecimento daquele órgão que tais comunidades se localizam fora da área de influência do projeto [...] (IBAMA, 2000, Processo 6624 p.4544).

Além de tentar influenciar na agilidade (ou atropelo) do processo, alegando atraso de cronograma, percebe-se também uma tentativa de desviar a necessidade dos estudos indígenas para continuar com o processo, alegando não fazer parte da área de influência, sendo que no decorrer dos outros documentos estudados, comprova-se que este empreendimento afetou comunidades indígenas.

O processo de negociação foi um retrocesso em relação a São Salvador. A estratégia adotada foi o *Comitê Co-Gestão* (IBAMA, 2000) que funcionava como uma reunião informativa e pouco participativa, onde somente os representantes de cada segmento, tinham direito a voz nas audiências, sendo que, no caso dos atingidos, os representantes foram escolhidos pelos próprios empreendedores ou gestores locais (prefeitos e políticos dos municípios envolvidos).

O posicionamento da população contra o empreendimento, o tamanho da obra, e a dificuldade anunciada de negociação, já indicava o Foro de Negociação como a melhor estratégia a ser adotada para minimizar os conflitos, considerando as experiências da Usina de São Salvador. Contudo, o empreendedor com experiência acumulada de outros

empreendimentos, conseguindo convencer o órgão licenciador, decidiu pelo Comitê de Co-Gestão, o que causou surpresa, preocupação e indignação aos atingidos, especialmente diante dos conflitos que já eram latentes.

O empreendedor desconsiderou qualquer consulta a população atingida, impôs o “Comitê de Co-Gestão”, sem cogitação de mudança. O modelo de negociação adotado se estabeleceu de maneira impositiva, conflituosa e inflexível, que foi tardiamente percebida pelos ribeirinhos e moradores da localidade. Tratava-se de uma obra bem maior que a de São Salvador e qualquer tentativa de se estabelecer o Foro de Negociação, como na usina anterior, foi frustrada. O empreendedor considerava como aumento expressivo do passivo social², as indenizações com os atingidos, e não estava disposto a ceder.

Observou-se que as forças de poder prevalentes neste empreendimento recusaram o Foro de Negociação em razão das possibilidades de maior participação da população afetada. Neste empreendimento, o mecanismo de negociação e comunicação com a comunidade se deu por 12 (doze) Comitês de Co-Gestão formados a partir das proximidades geográficas dos municípios diretamente afetados. Ou seja, o empreendedor não ouvia diretamente os impactados, mas sim o representante de cada localidade. Dessa forma acredita-se que ficava mais fácil convencer um membro do que a todos.

Muitos dos entrevistados atestam que este empreendedor utilizou dessa estratégia para dificultar a participação no processo, inclusive alegam que muitos dos representantes escolhidos não eram representantes legítimos da comunidade atingida (LIMA, MARQUES, ERTZOGUE, FERREIRA, LIMA, 2015). Os entrevistados também relatam esse fato:

Teve casos que a gente não podia nem entrar nas audiências públicas, lá em Estreito mesmo, na cidade de Estreito, ficou um protesto bem grande lá fora, que fomos com faixas, tudo bem organizado e eles não deixaram a gente entrar; já tinham as pessoas específicas pra entrar. Nossa! É terrível! É tudo ilusão, a gente acha que tá tendo uma organização, toda uma discussão com a comunidade, só pra eles colocarem no relatório, mas não tem. A lista de presença, acho que já é uma estratégia, quando vai entrando já vai assinando, concordando ou não com o que vai ser exposto já assina logo. Já valida o processo, porque todo mundo que tá ali já assinou então eles falam que aceita né (MAB, 2013).

[...] Primeiro o consórcio selecionou um grupo de pessoas, que não tinha nada a ver com o empreendimento, então colocou assim na sala pessoas que não tinham problemas, não estavam vivenciando o problema, apesar de que, no segundo momento, a gente resgatou pro Ibama, a partir da terceira reunião, coordenar as reuniões. A partir daí, conversamos várias vezes com as comunidades, para que se tivesse dez pessoas com o mesmo problema, que eles se juntassem e escolhessem um representante para falar, evitando assim a repetição das falas sobre o mesmo problema (IBAMA/TO, 2013).

² Passivo Social: Na contabilidade os passivos, são vistos como "ativos negativos", ou seja, as obrigações (despesas) a quitar e, no caso, passivo social, nesses empreendimentos são considerados “despesas” com indenizações, geram mais reduções de lucros, que são os ativos.

Como o empreendedor da Usina de Estreito participava também da Usina São Salvador, uma obra relativamente pequena, quando comparada a Estreito, possuía informações sobre os empreendimentos, experiências e mecanismos de negociação que poderiam ser adaptados ao novo projeto, podendo, a redução de custos com as questões sociais ser uma estratégia conveniente diante das dimensões do projeto. Assim, a opção pela modalidade de Comitê de Co-Gestão poderia dificultar o esclarecimento, fortalecimento e organização dos atingidos durante as negociações. As entrevistas realizadas destacam as dificuldades para garantir os direitos dos atingidos com o modelo de negociação implementada. Simplesmente não havia negociação, apenas imposições. O entrevistado representante do MAB destacou que a política do empreendedor desde o início era de não abrir chances para debate, “eles chegavam com as regras prontas e só aceitavam negociar com um de cada vez, se se organizassem em grupos, eles nem ouviam” (MAB, 2013). O agente do Ministério Público Federal corrobora com essa afirmação destacando que “não houve negociação praticamente, era só a imposição das regras sem debates, os atingidos não eram ouvidos e muitas vezes o MPF nem era convidado ou informado da realização das audiências” (MPF, 2013). O processo foi tumultuado do início ao fim, sem chances para participação ou flexibilidade.

Destaca-se ainda que, foi observado que até a valorização das indenizações pagas, ou dos preços das cartas de crédito oferecidas pela empresa às áreas que foram desocupadas, em São Salvador, apontaram para uma flexibilidade, havendo alterações com os questionamentos dos atingidos no Foro de Negociação. Em Estreito, os relatos surpreendem, pois o empreendedor ofereceu um valor absurdamente baixo e com critérios diferenciados conforme morador ou região. Um trecho do relato constante no processo de licenciamento de Estreito corrobora com esta afirmação:

O absurdo ainda é que no mesmo rio, o Tocantins, está sendo finalizada outra barragem chamada São Salvador e, as indenizações são muito diferentes, chegamos ao absurdo de não respeitar nem mesmo a constituinte brasileira, em seu 5º artigo que diz, “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza...”. (IBAMA, 2000, Processo 6624 p. 8789)

Muito além das definições e classificações aplicadas pelas diferentes áreas do conhecimento humano, a palavra “Co-Gestão” assume nestes empreendimentos o sentido de qualificação de um modelo de “como o empreendedor quer negociar com os atingidos”, buscando meios de referendar o processo sem uma preocupação em atender a demandas reais

dos atingidos. Foi uma estratégia totalmente prejudicial ao processo de negociação e a todos os avanços conquistados nos empreendimentos anteriores.

Neste empreendimento, o mecanismo de negociação e comunicação com a comunidade se deu por 12 (doze) Comitês de Co-Gestão formados a partir das proximidades geográficas dos municípios diretamente afetados. Este mecanismo surge como tentativa de minimizar o aumento no orçamento do empreendimento, devido aos passivos ambientais que dele podem decorrer, e visa consolidar o processo de negociação junto à comunidade (BESSA, PEREIRA e ZITZKE, 2011). Ou seja, nesse modelo, o empreendedor não ouvia diretamente os impactados, mas sim o seu representante de cada localidade. Dessa forma acredita-se que ficava mais fácil convencer um membro do que a todos.

Avaliando algumas dessas características e evidências, nota-se que a negociação entre atingidos e empreendedores fica debilitada, já que a correlação das forças não é simétrica. Contudo, essa assimetria e a reduzida oportunidade de participação encontrada no processo, por algumas partes, evidenciam a permanente discussão de como o licenciamento ambiental de usinas hidrelétricas tem oportunizado aos grupos que nele atuam para defender seus interesses e beneficiam os interesses políticos e econômicos em detrimento das reais necessidades dos atingidos (REZENDE, 2007).

Na Usina de Estreito, os entrevistados confirmam que o empreendedor utilizou dessa estratégia (Comitê de Co-gestão) para dificultar a comunicação e a participação no processo, bem como qualquer alteração em valores indenizatórios. As questões não eram resolvidas, as audiências aconteciam e as mesmas questões eram reivindicadas, demonstrando a ineficácia dessa estratégia de negociação para tratar questões tão diferenciadas. Segundo o Ibama/MA, os atingidos reclamavam do “jogo de empurra-empurra”, ressaltando em audiência pública, a ausência de solução para os problemas ambientais e sociais e da falta de efetividade dos Comitês de Co-Gestão.

Em linhas gerais, os questionamentos apresentados durante a audiência pública são os mesmos registrados desde as primeiras reuniões do comitê de Co-Gestão. A persistência das mesmas temáticas indica a falta de solução para os problemas socioambientais do empreendimento e a necessidade de se ver a forma como os mesmos estão sendo encaminhados. À medida que a obra avança, essas questões vão se tornando mais complexas e de difícil equacionamento, tornando urgente discutir mecanismos que deem maior celeridade e solução definitiva para essas demandas, sob pena de se criar um grande passivo socioambiental na região após a conclusão da obra (IBAMA, 2000, Processo 6624 p. 8726).

Observa-se que nessa usina especialmente, a urgência na implantação, a interferência política e a notória experiência dos empreendedores, tornam o processo desigual e com uma larga vantagem para o empreendedor no tocante às negociações realizadas com os atingidos

ao indenizar suas áreas que serão alagadas com o empreendimento, sendo que estes não tem direito a contestações, a própria estratégia de negociação adotada, no caso, o comitê de Co-gestão, já inibe qualquer possibilidade.

Identificou-se no processo, que os atingidos clamam por justiça e compensações, mesmo após inaugurada a usina e nos leva refletir sobre a questão: diante desse contexto grandes obras trazem de fato o desenvolvimento local? De acordo com os relatos no processo, a resposta seria...Não. Na verdade, em muitos casos, o que sobra são questões a serem resolvidas, prejuízos e grandes perturbações para as famílias, a exemplo da carta intitulada “DESABAFO” (de autoria da família Silva, 2008):

Estamos eu e minha família passando por situações de extremo *stress*, pesadelos por conta desse plano de remanejamento, e me pergunto: Quais são os meus benefícios, os meus direitos? Até o momento só gastei com remédios, pois eu proprietária e professora da academia Bem Estar, fiquei desassossegada desde o dia que passei a receber visitas quase que constantes em minha casa e local de trabalho (IBAMA, 2000 processo 6624/00 p. 7838).

[...] Então me pergunto: quais os benefícios para quem está na área de risco? Meu trabalho (academia) é cuidar da saúde e bem estar das pessoas e melhorar a qualidade de vida. Para onde vou? O que eles tem a me oferecer em troca? (até agora nenhum deles me souberam dar respostas concretas). Com certeza essa troca pelo que eu tenho visto é só perdas para o proprietário que por bem ou por mal, terá que ser desapropriado, sair por bem ou pela justiça. Isso não é uma nova vida, é sim acabar com vidas de pessoas do bem que só querem trabalhar e ser feliz. É constrangedor ter que sair do local onde estou bem juntamente com meus clientes que conquistei ao longo desses anos (IBAMA, 2000 processo 6624/00 p. 7838).

É inegável que houve um avanço quanto à criação de espaços para a participação social nos processos de desenvolvimento nos últimos anos, em especial no contexto de grandes barragens, a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), nos anos 1980, trouxe algumas garantias, como as consultas públicas e audiências públicas. Mas, esse avanço social só será possível quando estabelecida uma relação balanceada entre crescimento econômico e aspectos sociais, com a participação de fato dos envolvidos. Sicsú, Paula, Michel (2005, p.185), comentam que: “No melhor dos casos, a eficiência de uma política social dependeria de uma economia nacional e regional forte, da corresponsabilidade dos atores sociais e da redistribuição dos lucros do mercado”. Ele compreende que uma política social favorável só é possível quando ela se associa a uma política econômica nacional e regional forte, para dar subsídios que favoreçam a sociedade como um todo, de modo a proporcionar uma maior equidade nas questões sociais como: oportunidades de emprego, renda, educação, saúde etc. E isso é, em outras palavras, desenvolvimento, ou seja, crescimento aliado ao desenvolvimento social, que portanto, ainda não ocorre em nossos processos, uma vez que as audiências

públicas, tomam um formato apenas consultivo, a população não tem poder de veto ou mudanças reais no projeto.

Portanto, ao analisar esses processos e relato dos agentes envolvidos, viu-se que de fato, as audiências são consultivas e no, segundo caso, mais agravante porque foram informativas, sem espaço nem mesmo para discussão.

É possível concluir ainda que a estratégia de negociação depende, dentre outras coisas, do empreendedor, do preparo dos agentes relacionados, do tamanho da obra, do quantitativo de famílias atingidas, mas principalmente da interferência do governo e da flexibilidade do empreendedor. Pois, para os dois empreendimentos mencionados, no mesmo rio e construído pelo mesmo empreendedor, foram utilizadas duas estratégias de negociação diferentes, proporcionando às vezes mais ou às vezes menos, participação e interação entre os agentes envolvidos no processo (Governo, empreendedor, licenciadores, fiscalizadores e atingidos).

CONCLUSÕES

A comparação do processo de negociação nas Usinas de São Salvador e Estreito, resguardando as dimensões da obra, mostrou que os processos de negociação são influenciados pelo cenário político e institucional (contexto político, interesses dos empreendedores, potencial de interferência nas instituições) e pela participação dos atingidos e outros agentes fiscalizadores. Os empreendedores possuem estratégias que podem ser alteradas a seu favor de um empreendimento para o outro, com a possibilidade de reduzir os custos com os “passivos sociais”. As estratégias de negociação devem ser acompanhadas de perto, com a participação de todos os atingidos, a fim de se evitar o uso de dois pesos e duas medidas no trato com as populações locais.

Os processos analisados demonstram que a implantação de hidrelétricas tem ocorrido sem muitas discussões, com participação restrita da sociedade nos processos decisórios e de implantação. Especialmente em Estreito, as decisões chegaram até a comunidade atingida de maneira pronta sem possibilidades de mudanças significativas no projeto desenhado pelas empresas e pelos órgãos governamentais de planejamento energético, nem mesmo podiam opinar nos valores de suas casas, lotes e outras.

A experiência é muito importante no processo de negociação entre as partes. Os empreendedores possuem estratégias que são aperfeiçoadas de um empreendimento para o outro, sobretudo com licenciamento e a negociação com os atingidos, com a possibilidade de

melhorar os ganhos. Pode-se afirmar que a experiência é utilizada como fator decisivo de vantagem ao observar que de um lado pessoas experientes, com recursos variados negociam com pessoas que nunca sentaram numa mesa de negociação e que sequer tem recursos para a busca de informações e direitos. Ou seja, enquanto as empresas contratam os mais experientes, os atingidos nunca passaram por esse processo. A desigualdade no processo, a interferência política, e a pressa dos empreendedores em resgatar o que foi investido na obra, podem acentuar a desigualdade. Entender isso pode ser um passo inicial para reduzir os conflitos registrados atualmente.

Identificou-se pelos depoimentos que até mesmo as audiências públicas deste empreendimento foram restritas a alguns representantes e não permitiam que os moradores fizessem uso do microfone, só através dos representantes, inibindo as pessoas e mostrando que a experiência de empreendimentos anteriores estava em uso. Neste empreendimento, mesmo após quase três anos de funcionamento, ainda existem muitos conflitos, sobre impactos, indenizações, alagamentos e outros pendentes.

Diante dos estudos desses processos, vimos que a participação é extremamente limitada, que se os atingidos não se unirem, terão poucas oportunidades de mudança e participação. Há muito que avançar, e não só no Tocantins, mas no Brasil como um todo, pois, se percebe que não só em processos de hidrelétricas, mas em todas as obras desenvolvimentistas que envolvem pessoas atingidas e mitigação dos impactos ambientais (estradas, pontes, ferrovias e outros), o processo ocorre de forma atropelada, prevalecendo os valores econômicos, sem a devida importância aos valores subjetivos dos atingidos pela obra.

Por fim, a análise do processo dessas duas empresas evidenciou que as estratégias de negociação são modificadas de um empreendimento para o outro, mesmo sendo executados pela mesma empresa.

REFERÊNCIAS

BESSA, N. G. F. D.; PEREIRA, A. G.; ZITZKE, V. A. **Foro de Negociação e Comitês de Cogestão em empreendimentos hidrelétricos no Brasil: uma análise sob a perspectiva da governança, do controle social e da participação cidadã.** Sustentabilidade em Debate - Brasília, v. 2, n. 2, p.115-134, 2011. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/sust/article/download/5822/4826>. Acesso em:20/Fev/2013.

IBAMA. Processo UHE de Estreito (Rio Tocantins) - **Licenciamento ambiental da UHE de Estreito.** n. 02001.006624/2000-64. Palmas/TO: IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 2000. (Disponível no IBAMA/TO).

_____. Processo UHE São Salvador - (AHE) **Aproveitamento hidrelétrico São Salvador**. n. 02001.002264/2002-93. Brasília: IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 2002. (Disponível no IBAMA/TO).

IBAMA. Representante do Ibama no Tocantins. **Entrevista**. Ibama. Palmas/TO: 2013. Entrevista concedida à LIMA, A.M.T. de.

LIMA, A.M.T de.; MARQUES, E.E.; ERTZOGUE, M. H; FERREIRA, D.T.A.M; LIMA, J.D de. Os Rios Amazônicos Convertidos em Gigawatts: Participação Social no processo decisório de implantação de Usinas Hidrelétricas. **Revista de Administração e Negócios da Amazônia**. Porto Velho/RO, v.7, n.2, p.151-158, mai/ago.2015.

LIMA, A.M.T de. **A Implantação de Usinas Hidrelétricas no Tocantins: Processo Decisório, Participação e Experiência dos Agentes Envolvidos**. 2013. 142f. Dissertação (Mestrado em Ciências do Ambiente) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2013.

MAB. Representante do Movimento dos Atingidos por Barragens. **Entrevista**. MAB. Palmas/TO: Abr. 2013. Entrevista concedida à LIMA, A.M.T. de.

MPF. Representante do Ministério Público Federal no Tocantins. **Entrevista**. MPF. Palmas/TO: Abr. 2013. Entrevista concedida à LIMA, A.M.T. de.

REZENDE, L. P. **Avanços e contradições do licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 269.: il.

SICSÚ, J.; PAULA, L. F. D.; MICHEL, R. **Novo-desenvolvimentismo** - Um projeto nacional de crescimento com equidade social. São Paulo: Manole/Fundação Konrad Adenauer, 2005, p.185.