

# **O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA TRANSPOSIÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO: GESTÃO OU GERAÇÃO DE RISCOS AMBIENTAIS?**

## **ENVIRONMENTAL LICENSING ON THE TRANSPOSITION OF THE SÃO FRANCISCO RIVER: MANAGEMENT OR CREATION OF ENVIRONMENTAL RISKS?**

**Silviana L. Henkes**

Doutora em Direito pela UFSC  
Professora adjunta da UFPel

### **RESUMO**

Este trabalho analisou a tomada de decisão (política e jurídica) de transpor o rio São Francisco com o objetivo geral de demonstrar que a promessa de desenvolvimento econômico sem considerar adequadamente a dimensão ambiental e a social, legará à sociedade brasileira, em especial a do Semi-Árido, impactos, danos e riscos ambientais, desconsiderados na tomada de decisão, embora alguns tenham sido apresentados no Relatório de Impacto Ambiental, além dos altos custos financeiros de sua manutenção. Objetiva-se também resgatar a história da Transposição do rio São Francisco; apresentar o projeto de Transposição do Governo Lula e demonstrar como o licenciamento ambiental pode ser efetivo na gestão dos riscos e danos ambientais. Para a realização deste estudo adotou-se o método indutivo e foram utilizadas fontes primárias e secundárias. Através da pesquisa concluiu-se que a decisão de transpor o rio São Francisco em prol do desenvolvimento econômico com a chancela do STF desconsiderou a opinião popular e a busca pelo desenvolvimento sustentável. **PALAVRAS-CHAVE:** Transposição do rio São Francisco. Direito Ambiental. Desenvolvimento Sustentável. Decisões. Riscos.

## **ENVIRONMENTAL LICENSING ON THE TRANSPOSITION OF THE SÃO FRANCISCO RIVER: MANAGEMENT OR CREATION OF ENVIRONMENTAL RISKS?**

### **ABSTRACT**

This paper examines in historical and legal context the decision (political and legal) of transposing the Sao Francisco River, with the overall objective of demonstrating that the promise of economic development without adequately considering the environmental and social aspects will bequeath to the Brazilian society, especially the semi-arid, environment, impacts, environmental damage and risks, in addition to high financial costs of maintaining it. It also aims to rescue the history of the São Francisco Transposition; present the project for transposition of president Lula; demonstrate how the Brazilian Environmental Law and popular opinion were disregarded in the decision to transpose the San Francisco river as well as show the impacts, environmental damage and risks arising out of this work demonstrating its environmental unsustainability. For this study the inductive method was adopted and primary and secondary sources were used. Through research it was concluded that the decision to

cross the San Francisco river in support of economic development with the seal of the judiciary disregards the popular belief, the Environmental Law in use, and the pursuit of sustainable development. **KEY WORDS:** Transposition of Rio Sao Francisco. Environmental Law. Sustainable Development. Decisions. Risks.

## INTRODUÇÃO

O Governo Federal vem planejando e executando grandes obras de infraestrutura (construção de rodovias, hidrelétricas, aeroportos etc.) na expectativa e promessa de promover o desenvolvimento do país ou de determinadas regiões, como a do Semi-Árido Nordeste, através da Transposição do rio São Francisco.

Importa salientar que a execução das obras de infraestrutura, muitas concebidas pelo Governo Federal no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) têm repercussões positivas para a sociedade brasileira, em especial, no âmbito econômico e com interfaces no campo social, como a geração de empregos e o aumento da circulação de renda. Contudo, os tomadores de decisão sejam políticos, administradores ou operadores do direito devem levar em consideração os reais efeitos, muito além daqueles econômicos, afim de que o desenvolvimento almejado seja justo, equitativo e sustentável. A maioria das obras do PAC têm direta, complexa e irreversível interferência no meio ambiente e sociedade, razão pela qual a sustentabilidade ambiental e a viabilidade técnica, além da econômica, e a aceitabilidade social, devem ser comprovadas, analisadas e discutidas.

Assim, torna-se relevante analisar a eficácia dos instrumentos jurídicos visando ao acautelamento de danos e riscos ambientais e a promoção do desenvolvimento sustentável, portanto do licenciamento ambiental, bem como refletir sobre a tomada de decisão e suas consequências.

Neste sentido, o trabalho tem como objetivo geral analisar o contexto jurídico de aprovação da Transposição do rio São Francisco visando demonstrar a (in)eficácia do licenciamento ambiental e da avaliação de impacto ambiental, no acautelamento de danos e riscos ambientais, portanto, na promoção do desenvolvimento sustentável. Os impactos, danos e riscos ambientais (sociedade e natureza) foram subdimensionados e desconsiderados pelo Governo Federal (Presidência, Secretarias, IBAMA, Agência Nacional de Águas, Ministério da Integração Nacional, etc.) e pelo STF, em que pese, o Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA), além de outros estudos e documentos atestarem que a obra ocasionará a perda de espécies da flora e fauna, interferências em espaços protegidos, aumento e/ou aparecimento de doenças, acidentes com a população, ruptura de relações sociocomunitárias,

introdução de riscos e tensões sociais, etc. Para a realização deste estudo adotou-se o método indutivo, foram utilizadas fontes primárias e secundárias. Foi estabelecida a seguinte hipótese de pesquisa: a decisão de transpor o rio São Francisco com a chancela do STF desconsiderou os instrumentos jurídicos de acautelamento de impactos, danos e riscos ambientais e a busca pelo desenvolvimento sustentável.

## **1 A TRANSPOSIÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO: RESGATE HISTÓRICO**

Desde o século XIX, a transposição do rio São Francisco vem sendo defendida como a solução para “os problemas do Nordeste”. A primeira proposta, ainda que muito vaga, tratava da abertura de um canal que levasse água do rio São Francisco ao rio Jaguaribe, idealizada no século XIX, pelo ouvidor José Raimundo dos Passos Barbosa, em 1818 (VILLA, 2004, p.01).

Pouco tempo depois, Dom Pedro II também começou a defender a Transposição como o meio mais eficaz de lidar com as secas no Nordeste e o Projeto de Transposição do rio São Francisco começou a ser delineado. Por volta de 1850, o engenheiro alemão, Henrique Fernando Halfed foi encarregado pelo Governo Imperial de fazer um estudo sobre o rio, publicado em 1860, sob o título “Atlas de Relatório Concernente à Exploração do rio São Francisco desde a Cachoeira da Pirapora até ao Oceano Atlântico” (VILLA, 2004, p.01). Neste estudo, Halfeld defendeu a ideia de transpor as águas do rio São Francisco para o rio Jaguaribe, identificando o ponto para a retirada das águas em Cabrobó (PE) (LEITE, 2005, p.07).

As ideias de Dom Pedro II foram esquecidas, até que em 1912, com a criação da Inspeção Federal de Obras contra a Seca (IOCS), o projeto voltou a pauta, sendo descartada em 1920 como inviável, pois à época, não existia tecnologia para superar as barreiras do relevo, superiores a 200 metros. Em 1959, um século depois da publicação do Relatório Halfeld, o Presidente Juscelino Kubitschek criou a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), confiada ao Ministro Celso Furtado que não defendia abertamente a Transposição por temer os riscos da salinização do solo nas áreas irrigadas e, então o projeto foi arquivado (LEITE, 2005, p.07).

No Governo de Figueiredo (1979-1985), o Ministro do Interior, Mário Andreazza, resgatou o projeto em 1980. Contudo, seus planos fluíram até 1984, quando uma grande mortandade de peixes no rio São Francisco fez com que o projeto fosse engavetado (LEITE, 2005, p. 07).

No Governo Itamar (1992-1995), a ideia voltou à cena outra vez. Em 1994, nas mãos dos Ministros da Integração Regional, Aluizio Alves e do Planejamento, Beni Veras. Nesse governo, deu-se início ao licenciamento ambiental sendo formulando o Termo de Referência para o EIA/RIMA, em 10/05/1994. Na época, pensava-se em retirar 7,5% da vazão do rio para a obra, no projeto atual é 1,5% (VILLA, 2004, p.01; LEITE, 2005, p. 07; BAHIA, 2006, p. 01).

No pleito eleitoral para a presidência da República (1994), o candidato Fernando Henrique Cardoso não se manifestava diretamente sobre a Transposição. Depois de eleito (1996), destinou R\$ 500 milhões para a retomada do projeto (LEITE, 2005, p.07). Em junho de 1996, o Ministério do Planejamento e Orçamento requereu a concessão da licença prévia para o empreendimento cujo licenciamento teve início no Governo Itamar (BAHIA, 2006, p.01). Em 1998, ano eleitoral, o candidato a reeleição FHC já era um grande defensor da Transposição, mas numa versão mais racional, com vazões muito menores que as anteriores. A Transposição tornou-se um dos pontos de destaque do plano desenvolvimentista “Avança Brasil”, proposto por FHC na busca da reeleição (LEITE, 2005, p.07).

Em 11/01/2000, o pedido de licença prévia foi renovado pelo Ministério da Integração Nacional que protocolou o EIA/RIMA em 03/07/2000. Após a realização de algumas adequações determinadas pelo IBAMA no EIA/RIMA seu conteúdo foi disponibilizado à sociedade, sendo definidas as datas de realização das audiências públicas. Em decorrência das falhas detectadas no EIA/RIMA e a necessidade de complementação dos estudos de impacto ambiental, o Projeto de Transposição e seu licenciamento tiveram inúmeros embargos judiciais, resultando na suspensão das audiências públicas agendadas.

Encerrados os mandatos de FHC (1995-2002), as obras não tinham saído do papel ante o embargo judicial, sendo o projeto abandonado em 2001 (BAHIA, 2006, p.01-04; LEITE, 2005, p.07). Outro importante fato que contribuiu para o projeto ser esquecido foi a grave crise energética, popular “apagão” ocorrida no Brasil, em 2001 (CAUBET e ARAÚJO, 2004, p.168).

No pleito eleitoral para o governo federal (2002), o então-candidato à presidência, Luís Inácio Lula da Silva não defendia abertamente a Transposição. Contudo, após eleito, em seu primeiro mandato (2003-2006), tornou-se um defensor do projeto e elegeu a Transposição uma das principais obras de seu governo (COELHO, 2004, p.02). O então-Presidente Lula deu “carta branca” ao Ministro da Integração Nacional, Ciro Gomes para retomar o processo de licenciamento paralisado e o Governo apresentou um novo estudo de impacto ambiental ao

IBAMA, em 12/07/2004. Este estudo também continha diversas falhas, detectadas por vários órgãos que procederam a sua análise.

Depois de várias tentativas inexitasas, a ideia de transpor as águas do rio São Francisco saiu do papel no primeiro mandato do Governo Lula (2003-2006). Ao contrário dos projetos anteriores, este Projeto vem resistindo até a presente data (agosto/2013), às inúmeras contestações judiciais e sociais. Saliente-se que, além da incontestável vontade política (Governo Federal e de alguns governos estaduais), as condições econômicas do país, bem como o avanço das tecnologias favorecem a sua execução. Entende-se necessário apresentar, ainda que em breves linhas, o Projeto de Transposição do rio São Francisco concebido pelo Governo Lula e que vem sendo executado no Governo Dilma, antes de analisar seus imbróglis jurídicos.

### **1.1 O PROJETO DE TRANSPOSIÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO**

O Projeto de Transposição idealizado pelo Governo Lula tem como objetivo captar água em dois pontos do rio São Francisco e levá-la ao Semi-Árido Nordeste para prover água às populações; assegurar safras agrícolas, atividades industriais e o turismo; fixar a população rural na região; promover o crescimento das atividades produtivas; diminuir gastos públicos com medidas emergenciais durante as secas; garantir água para uma infraestrutura de reserva e distribuição já existente (açudes, rios e adutoras), enfim, segundo o Governo, promover o desenvolvimento (RIMA, 2004, p. 02, 03, 08).

A distribuição da água se dará através de dois eixos, o Eixo Norte (Latitude Sul 08° 32'41,1" e Longitude Oeste 39° 27'15,2") visa beneficiar Pernambuco (PE), Ceará (CE), Paraíba (PB) e Rio Grande do Norte (RN) e o Eixo Leste (Latitude Sul 08° 49'37,7" e Longitude Oeste 38° 24'43,3") parte do Sertão e as regiões agrestes de Pernambuco e da Paraíba.

O primeiro ponto de captação do Eixo Norte está nas proximidades da cidade de Cabrobó (PE) e percorrerá cerca de 400 km conduzindo água aos rios Salgado e Jaguaribe, no Ceará; Apodi, no Rio Grande do Norte; Piranhas-Açu, na Paraíba e Rio Grande do Norte. Ao cruzar o Estado de Pernambuco, este Eixo conduzirá água para suprir as demandas de municípios inseridos em três sub-bacias do rio São Francisco: Brígida, Terra Nova e Pajeú. Para atender a região do rio Brígida, no Oeste de Pernambuco, foi concebido um ramal de 110 km de comprimento que derivará parte da vazão do Eixo Norte para os açudes Entre Montes e Chapéu. Projetado para uma capacidade máxima de 99 m<sup>3</sup>/s, este Eixo operará com uma vazão contínua de 16,4 m<sup>3</sup>/s.

O Eixo Leste terá a captação no lago da Barragem de Itaparica, no município de Floresta (PE) e percorrerá 220 km até o rio Paraíba (PB), após deixar parte da vazão nas bacias do Pajeú, do Moxotó e da região Agreste de Pernambuco. Para o atendimento da demanda da região Agreste de Pernambuco, o projeto prevê a construção de um ramal de 70 km que o interligará à Bacia do rio Ipojuca. Previsto para uma capacidade máxima de 28 m<sup>3</sup>/s, este Eixo funcionará com uma vazão contínua de 10 m<sup>3</sup>/s.

Os dois eixos terão capacidade máxima de 127m<sup>3</sup>/s (99 no Eixo Norte e 28 no Leste). Esta vazão, segundo o Ministério da Integração Nacional será utilizada somente quando a barragem do Sobradinho (BA) estiver cheia (mais de 94% de sua capacidade). A vazão prevista para 2013 era de 26,4m<sup>3</sup>/s (16,4m<sup>3</sup>/s no Eixo Norte e 10m<sup>3</sup>/s no Leste), correspondente a 1,5% da vazão mínima do rio e, em 2025, de 63,5 m<sup>3</sup>/s (42,4 m<sup>3</sup>/s no Eixo Norte e 21,1 m<sup>3</sup>/s no Eixo Leste). Devido à paralisação de alguns trechos das obras, a vazão prevista para 2013 será utilizada somente em 2015, data que o Governo Federal estima para a entrega da primeira parte das obras (site do MIN).

Convém salientar que, após a repercussão na mídia acerca do estado de deterioração das obras da Transposição, durante o ano de 2012, haja vista a paralisação da execução de sete dos dezenove trechos, e também da suspeita de irregularidades nos contratos de obras e serviços em cinco trechos, o Governo Federal noticiou que já tinha tomado as medidas cabíveis e que as obras seriam totalmente retomadas até maio de 2013, após a conclusão de novas licitações para saldos remanescentes (site MIN).

O valor inicial estimado para a execução do projeto era de R\$ 3 bilhões (para construir os canais de concreto, estações de bombeamento e reservatórios) (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2004b, p.38), ainda devem ser contabilizados os gastos relativos à manutenção e à operacionalização do sistema, estimados em R\$ 127 milhões que ficarão a cargo dos Estados “beneficiados” (CE, PE PB, RN) (SALOMON, 2005, p. especial 03; AB’SÁBER, 2005, p. A18). O orçamento foi revisto e a previsão atual é de que sejam gastos R\$ 8 bilhões.

Importa salientar que diversas irregularidades quanto ao pagamento e sobrepreço das obras da Transposição foram constatadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) com publicação no D.O.U. em 06/11/2006 através do Acórdão 2017/2006, dentre elas estão: sobrefaturamento; falhas no orçamento; descumprimento de normas ambientais e de cronogramas financeiros. O TCU também recomendou que fossem suspensos os recursos financeiros e os pagamentos realizados sejam devolvidos aos cofres públicos até decisão judicial final sobre o Projeto.

## **2. OS IMBROGLIOS JURÍDICOS DO PROJETO DE TRANSPOSIÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO**

### **2.1 AS AÇÕES JUDICIAIS**

Foram inúmeras ações judiciais propostas para impedir a execução do Projeto de Transposição do rio São Francisco, tanto pelas falhas apresentadas no licenciamento, quanto pela inaceitabilidade da obra, haja vista os danos ambientais comprovados e a contestação acerca da viabilidade técnica do projeto, por parte da comunidade científica e dos povos afetados.

O trabalho não tem o objetivo de esgotar a análise dos entraves judiciais, mas o intento de demonstrar o tumultuado caminho até aqui percorrido. E a partir desta análise, fazer algumas reflexões.

Os entraves judiciais iniciaram com a retomada do processo de licenciamento ambiental, quando da apresentação do novo EIA/RIMA. Diversas entidades ambientalistas impetraram ações contra atos do IBAMA (concessão da licença), da ANA (concessão da outorga hídrica) e do Ministério da Integração Nacional (planejamento e execução do projeto de transposição).

Ainda com as ações judiciais contra a Transposição em trâmite, foi anunciada (novembro de 2004), em regime de urgência, uma reunião do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) para o dia 30/11/2004, o que tornaria possível deliberar sobre o projeto em uma única reunião. A matéria não tinha sido objeto de análise pelas Câmaras Técnicas do Conselho, o que para Bahia (2006, p. 02-03) evidenciava o cunho eminentemente político da decisão a ser tomada. O CNRH defendia sua competência para deliberar sobre o projeto, amparado pela Lei 9.433/97, art.35, inc. III. Também foi divulgada a realização de nove audiências públicas com início em 06/12/2004, com o objetivo de apresentar o EIA/RIMA à sociedade.

Diante desses fatos, novas ações judiciais foram propostas com objetivo de impedir a deliberação do CNRH sobre o Projeto. Também em face das irregularidades (agendamento de audiências e da reunião do CNRH), o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Distrito Federal impetraram, em novembro de 2004, mandado de segurança preventivo contra ato da presidência do CNRH requerendo em liminar, a suspensão das reuniões, portanto, da deliberação sobre o projeto.

No dia 06/12/2004, o juiz da 14ª Vara Federal de Salvador determinou a suspensão das nove audiências públicas e do licenciamento ambiental e de qualquer procedimento de contratação através de licitação ou qualquer outro meio que objetivasse a implantação do Projeto. Em decorrência do embargo judicial, as audiências públicas não foram realizadas. Também em 06/12/2004, o juiz da 3ª Vara Federal de Sergipe ordenou: a) suspensão imediata do processo de licenciamento ambiental; b) abstenção da ANA de expedir a outorga do direito de uso das águas do São Francisco; c) imposição ao Ministério da Integração Nacional e à União Federal da obrigação de não fazer a licitação, declarando nula a já existente (BAHIA, 2006, p. 02-03).

Todavia, nova decisão judicial suspendeu as decisões anteriores e uma nova rodada de audiências públicas foi divulgada pelo IBAMA (BONI, 2005, p. 04). A primeira delas, a de Fortaleza (CE), foi programada para poucos dias após a divulgação das datas das novas audiências (15/01/2005). Também no início de janeiro de 2005, o CNRH designou nova reunião para 17/01/2005 cuja pauta era a deliberação sobre o Projeto (BAHIA, 2006, p. 03-04; ALENCAR, 2005, p.06).

Entidades e órgãos de defesa do meio ambiente e dos interesses difusos e coletivos ingressaram com nova ação judicial no dia 05/01/2005, contra o IBAMA, a União e a ANA, apontando a ilegalidade do Projeto, assim como as diversas irregularidades do EIA/RIMA. Postularam, liminarmente, a invalidação das audiências designadas; a suspensão do procedimento de licenciamento ambiental e almejavam impedir a União de praticar qualquer ato tendente a concretizar o Projeto (BAHIA, 2006, p.04-05).

Dessa vez, todas as liminares foram negadas e o CNRH aprovou o Projeto de Transposição do rio São Francisco na reunião ocorrida dia 17/01/2005 e iniciou a rodada de audiências públicas programadas.

Por meio da Reclamação 3074 processada no Supremo Tribunal Federal (STF), admitiu-se o ingresso da União no pólo passivo e a competência originária do STF em todos os processos em que litigam Estados-membros ou órgãos seus contra a União ou autarquia federal acerca do Projeto da Transposição. Por consequência, todas as ações tendo como objeto a Transposição ou seu licenciamento foram remetidas ao STF.

Com as ações judiciais ainda em curso no STF, o IBAMA concedeu a Licença Ambiental Prévia no. 200/2005, em 29/05/2005 ao Ministério da Integração Nacional. Irresignadas, diversas entidades recorreram novamente ao judiciário. No momento em que o STF avocou a competência, estavam em trâmite muitos processos, dos quais muitos seguem tramitando no STF até o momento.

## **2.2 AS RAZÕES, AS CONTRA-RAZÕES E A DECISÃO LIMINAR**

Segundo o Ministro Sepúlveda Pertence, na decisão liminar (ACO 876, 2006, p.14-16), prolatada em 18/12/2006, em síntese, os argumentos utilizados nas ações judiciais em trâmite e avocadas pelo STF visavam interromper o licenciamento ambiental e cassar a licença ambiental prévia 200/2005 e, por fim, impedir a execução do Projeto da Transposição ante os seguintes argumentos:

- a) existir falhas e omissões relevantes no EIA/RIMA, principalmente por não ter considerado os impactos ambientais, sociais e econômicos à parte mineira e à baiana da bacia;
- b) não terem sido contempladas todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, conforme prescrito no art. 5º, da Res. CONAMA 01/86;
- c) desconsiderar a Região do Alto e Médio São Francisco na área de influência direta do empreendimento;
- d) haver imprecisões técnicas quanto aos recursos hídricos da bacia, aproveitamento hidrelétrico e propostas de sistemas hidrosanitários;
- e) não ter sido cumprida a exigência de acompanhamento da certidão dos municípios atingidos pelo projeto;
- f) faltar a autorização do Congresso Nacional para a realização do projeto, pois há aproveitamento de recursos hídricos em terras indígenas, de acordo com o artigo 231, §3º, da CF/88;
- g) desconsiderar o Plano Decenal da Bacia (2004-2013);
- h) desrespeitar a Política Nacional de Recursos Hídricos;
- i) inviabilizar a realização das audiências públicas ante o curto lapso temporal entre a designação da data e sua efetiva execução, além da distância considerável dos locais onde se efetuariam as audiências das pessoas diretamente interessadas;
- j) vícios na aprovação da Resolução 411 emitida pela ANA ante a ausência da manifestação da Câmara Técnica;
- l) concessão da licença ambiental prévia 200/2005, apesar das falhas e as omissões apresentadas pelo EIA/RIMA e sem ser oportunizada a efetiva participação popular.

A parte contrária - IBAMA, Ministério da Integração Nacional e a União, segundo o Ministro Sepúlveda Pertence (ACO 876, 2006, p.16), na decisão liminar, em apertada síntese, alegaram:

- a) o cumprimento às determinações legais;

- b) a realização das audiências públicas e a concessão da licença ambiental prévia não significam a conclusão do licenciamento nem mesmo o início das obras e, portanto, novos e outros esclarecimentos, bem como eventuais necessárias complementações do EIA/RIMA poderiam decorrer das indagações colhidas nas audiências.
- c) a concessão da licença prévia não provoca nenhum dano ao ambiente, pois não tinham sido iniciadas as obras físicas do projeto;
- d) quanto às irregularidades nas licitações e contratações referentes às obras, aduziu a União que o Ministério da Integração Nacional tão-somente divulgou o primeiro edital com o intuito de contratar empresa especializada para prestar apoio técnico ao Ministério da Integração visando à obtenção das licenças ambientais;
- e) a ilegitimidade ativa de algumas das entidades autoras.

No julgamento da liminar (18/12/2006), o Ministro Sepúlveda Pertence considerou sem legitimidade diversas entidades autoras de ações judiciais. Deste modo, por carência de legitimação ativa foram extintas sem julgamento de mérito (art. 267, inc. VI, do CPC), as seguintes ações: ACO 871; AC 981; ACO 869 (ACO 876, 2006, p. 18-23).

O Tribunal Pleno do STF, por maioria, manteve a decisão considerando as entidades sem legitimidade processual (19/12/2009). Durante o ano de 2010 diversas entidades e órgãos peticionaram ao STF pedindo a realização de audiência pública e o prosseguimento do feito.

As Ações Cíveis Originárias de número 820, 872, 873 e 876 não foram extintas em decorrência da legitimidade ativa dos demais litisconsortes. E assim, mantiveram curso com o julgamento da liminar as seguintes ações: ACO 820; ACO 876; ACO 857; ACO 858; ACO 872; ACO 873; ACO 870; ACO 886 (DECISÃO DA ACO 876, 2006, p. 18-23). Irresignadas, as partes consideradas sem legitimidade processual recorreram da decisão.

No julgamento da liminar, o Ministro destacou também que a solução das controvérsias em litígio versa em torno da seguinte questão: para conceder a licença prévia é exigível somente o EIA/RIMA ou também é requisito essencial para tanto, a sua aprovação? Se necessária sua aprovação, todas as discussões sobre os estudos devem estar encerradas antes de ser deferida a licença prévia.

O Ministro Sepúlveda Pertence considerou que, para a concessão da licença prévia basta ser considerado “satisfatório” os estudos requisitados pelo IBAMA, principalmente no pertinente à viabilidade ambiental do projeto, mormente à sua localização e concepção. Segundo o Ministro, os demais estudos somente são necessários para obter a licença de instalação e de operação, pois antes da concessão delas não serão realizadas obras físicas.

Considerou também ter o EIA/RIMA cumprido com todas as exigências legais, em especial, quanto aos requisitos prescritos pela Resolução CONAMA 01/86, em seu art. 5º. Afirmou: “foram preenchidos, ao menos sob o prisma formal, os requisitos mínimos exigidos pela legislação para apresentação do EIA/RIMA”. E ainda: “os vícios e as falhas acaso detectados no seu conteúdo poderão e deverão ser corrigidos no decorrer do processo de licenciamento ambiental, certo que sua eventual existência não significa, necessariamente, frustração do princípio da participação pública” (ACO 876, 2006, p. 46).

O Ministro destaca ainda ter o IBAMA concluído que os alegados vícios de conteúdo do EIA/RIMA não foram suficientes para impedir a concessão por aquele órgão da licença prévia 200/2005, quando foram determinadas seis condicionantes gerais e trinta e uma específicas, as quais constituem pressupostos de eficácia da licença prévia e somente após o atendimento de todas e realização das audiências públicas, poderia o órgão ambiental federal autorizar a realização das obras, concedendo a licença de instalação. Quanto à inexistência das certidões das prefeituras municipais, entendeu serem necessárias para o licenciamento ambiental e não especificadamente no momento da apresentação do EIA/RIMA e, como foram apresentadas posteriormente, mas em tempo, considerou sanada a irregularidade. Compreendeu ter o IBAMA cumprido a legislação e os prazos legalmente prescritos quando designou as audiências públicas e o cancelamento não poderia impedir a concessão da licença prévia. Segundo o Ministro, isso “implicaria a punição do empreendedor, quando é certo que não se lhe pode imputar culpa pelos fatos” (ACO 876, 2006, p. 29-50).

Quanto à suposta ilegalidade da outorga de direito do uso das águas e do certificado de avaliação da sustentabilidade hídrica emitidas pela ANA, o Ministro considerou ser conclusivo os argumentos apresentados pela ANA.

Com base nesses argumentos e fatos, o Ministro Sepúlveda Pertence cassou, em 18/12/2006, todas as liminares que suspendiam o licenciamento ambiental, em específico, a licença prévia concedida pelo IBAMA. A partir desta decisão liminar, o Ministério da Integração Nacional deu continuidade ao pedido de licenciamento e a licença prévia retificatória foi concedida em 29/12/2006 e a licença de instalação em 23/03/2007 (ACO 876, 2006, p.46-50).

Convém ainda destacar que, na véspera da concessão da licença de instalação, o Procurador do Ministério Público Federal do Distrito Federal, Francisco Guilherme Vollstedt Bastos recomendou ao presidente do IBAMA não expedir a referida licença até que os projetos executivos fossem concluídos e as audiências públicas (para debater os estudos ambientais complementares) fossem realizadas (site do MPF acesso em março 2008). Ainda

antes de ser conferida a licença de instalação, o TCU, na data de 03/11//2006, com publicação no D.O.U. em 06/11/2006, através do Acórdão 2017/2006, recomendou ao Ministério da Integração Nacional não iniciar as obras ante a ausência de segurança jurídica, pois não há decisão final sobre o Projeto, já que a liminar concedida pelo ministro Sepúlveda Pertence poderia ser cassada pelo tribunal pleno do STF. O TCU constatou 20 irregularidades nas contratações e licitações, conforme anteriormente mencionado.

A licença de instalação foi concedida sem a realização das audiências públicas recomendadas pelo Ministro Sepúlveda Pertence. Dispensável mencionar que as audiências são necessárias para dar publicidade aos estudos do projeto que não tinham sido apresentados quando da concessão da licença prévia. Seria a oportunidade para a sociedade participar. Com a licença de instalação em mãos, o Ministério da Integração Nacional deu início às obras da Transposição.

Ante a não realização de audiências públicas, inexistência dos estudos conclusivos e controvérsia nos estudos apresentados, o Procurador Geral da República, Antônio Fernando Souza, em fevereiro de 2007, ajuizou agravo regimental no STF, pedindo a suspensão da licença ambiental de instalação e cassação da licença prévia, além de solicitar que o Congresso Nacional e as populações indígenas fossem consultadas quanto ao projeto (POMPEU, 2007).

Em que pese o STF ter avocado todos os processos, no dia 10/12/2007, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em grau de recurso, acatou o pedido do Ministério Público Federal e suspendeu liminarmente as obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco. Para o MPF, o projeto não poderia ter sido aprovado pelo CNRH por três razões:

- a) o aporte hídrico pleiteado para a Transposição era alvo de um procedimento administrativo no Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, o qual ainda não tinha sido analisado;
- b) o projeto viola o Plano de Recursos Hídricos por visar ao aproveitamento econômico dos usos da água;
- c) o projeto viola também os princípios da gestão descentralizada da água e da participação popular instituído pela PNRH (Lei 9.433/97);

Cabe destacar que, a Diretoria do Comitê da Bacia Hidrográfica do rio São Francisco, reunida em Brasília, no dia 03/07/2007, reiterou sua resistência à Transposição e publicou a seguinte nota em seu site:

A Diretoria Colegiada do Comitê da Bacia Hidrográfica do rio São Francisco, reunida em Brasília, reitera a sua posição contrária ao Projeto de Transposição e lamenta que o Governo Federal esteja dando início às obras sem aguardar o exame de mérito das diversas ações que tramitam no Supremo Tribunal Federal além de atropelar o diálogo prometido pelo próprio Presidente da República e que foi

interrompido pela ânsia de executar o projeto a qualquer custo, inclusive valendo-se do Exército Brasileiro para criar um fato consumado quanto ao início da transposição.

No entanto, em sessão plenária, no dia 19/12/2007, o STF por seis votos contra três revogou a liminar concedida pelo TRF e julgou improcedente o agravo ajuizado pelo Procurador-Geral da República, assim como negou o provimento dos agravos regimentais interpostos pelas partes “sem legitimidade” processual, acatando o pedido da Advocacia Geral da União, conforme informações disponíveis no *site* do Senado Federal.

Embora todas as liminares tenham sido cassadas pelo Ministro Sepúlveda Pertence, até o momento, não há uma “decisão jurídica final” acerca da lide. Diversos processos avocados pelo STF ainda tramitam com o escopo de obstaculizar o licenciamento e a execução das obras da Transposição (Reclamação 3883, ACO 876, ACO 872, ACO 1052, ACO 873, ACO 820, ACO 870).

É unívoca a decisão política acerca da execução do projeto e mesmo sem decisão judicial transitada em julgado é difícil acreditar que a decisão liminar vai ser revertida. Se porventura a decisão judicial final for de encontro à liminar será tarde, muito dinheiro público já terá sido gasto, o ambiente estará degradado e boa parte da população desiludida com a Judiciário brasileiro.

### **3 O DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

O Estado não tem amplos poderes, tampouco meios e legitimidade para enfrentar os problemas de origem exógena, mas que assolam o seu território e população. Dos meios existentes, muitos são ineficazes. Os riscos ambientais são bons exemplos, pois têm efeitos globais e intergeracionais, não respeitam as barreiras do tempo e do espaço, nem mesmo os limites geográficos de um país ou continente: vírus, bactérias, catástrofes nucleares, poluição hídrica e atmosférica, etc.

Frente ao novo contexto, perceptível as mudanças ocorridas no Direito, em especial, no Direito Ambiental brasileiro visando ao enfrentamento dos riscos ambientais, ainda que algumas estejam em estágio de eficácia incipiente.

É necessário que a tutela jurídica através dos institutos e instrumentos, bem como as decisões judiciais atuem no sentido de prevenir e impedir a geração de riscos e danos. Através da gestão dos riscos, as consequências danosas podem ser mitigadas, quando não evitadas. Indubitavelmente, o anseio maior da norma jurídica deve ser prevenir a ocorrência de

situações lesivas às presentes e futuras gerações, impondo a responsabilização frente à geração de danos (consumados ou futuros) e riscos. E nesse sentido, vislumbra-se, com nitidez, a tentativa de conformação do Direito Ambiental brasileiro com a realidade contemporânea, isto é, de incertezas, riscos e catástrofes globais e intergeracionais.

Inquestionavelmente, a melhor possibilidade de gestão dos riscos ambientais decorre da possibilidade de prevenir a ocorrência de danos e impedir a geração de riscos à coletividade através da responsabilização civil ambiental e das tutelas inibitórias, e ainda, prevenção de danos, impactos, riscos através da avaliação de impacto ambiental e do licenciamento.

Para Nardocci (2002, p. 68), gestão dos riscos não é apenas o conjunto de regras e procedimentos a seguir após a avaliação, com o objetivo de controlar os riscos estimados, mas também, todas as atividades técnicas e legais, bem como o conjunto de todas as decisões e escolhas sociais, políticas, culturais relacionadas, direta ou indiretamente, com as questões de risco na sociedade hodierna

Considerando que, na sociedade contemporânea dita de risco, conforme Beck (1986), o licenciamento ambiental torna-se instrumento fundamental, nele podem ser requisitados estudos, em especial, antes da instalação e do funcionamento da obra/atividade/empreendimento. Desse modo, é possível eliminar potenciais fontes de riscos, danos e impactos ambientais. Nada obstante, após a instalação, ou seja, durante o funcionamento da obra/atividade/empreendimento podem ser exigidas melhorias, por exemplo, no tratamento de efluentes, níveis dos ruídos, bem como corrigidas eventuais falhas, sob pena de paralisar as atividades caso persistirem riscos à coletividade e/ou a geração de impactos.

O licenciamento ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/81, artigo 9º, inciso IV) para a gestão ambiental. Ele tem como escopo principal, a prevenção de danos, da poluição, da degradação ambiental e a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental. Em decorrência do seu caráter acautelatório e do complexo conjunto de meios técnicos e científicos empregados, além dos estudos específicos requisitados, pode-se afirmar ser o licenciamento ambiental é o principal instrumento de gestão ambiental no Brasil, em especial dos riscos ambientais.

No tocante ao EIA/RIMA, importa ratificar que, dentre suas finalidades destacam-se: I - contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não-execução do projeto; II - identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade; III - definir os

limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza; IV - considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade (art. 5º da Resolução do CONAMA 001/86).

O Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) sucede ao EIA, nele serão apresentadas as conclusões do estudo, colecionando as informações técnicas em linguagem acessível ao público e/ou ilustradas por mapas em escalas adequadas, além de quadros, gráficos e outras técnicas de comunicação visual. Isso objetiva vislumbrar as possíveis consequências ambientais e suas alternativas, comparando as vantagens e desvantagens de cada uma delas, bem como do projeto. Em suma, o RIMA visa dar ao público, o conhecimento das principais conclusões do estudo de impacto ambiental, fazendo uso de termos de fácil compreensão e com maior detalhamento.

O EIA e o RIMA deverão ser realizados por equipe multidisciplinar composta por profissionais de várias áreas e sem vínculo com o proponente do projeto, embora seja por ele remunerada. Ela terá a função de fornecer ao órgão ambiental, o laudo técnico-científico do projeto a ser instalado discriminando as consequências positivas e negativas da execução do projeto, de modo a orientar a decisão do órgão ambiental quanto à viabilidade ou não do mesmo. Os profissionais poderão ser punidos por suas entidades de classe, se negarem informações ou distorcerem os dados visando à concessão de licença ao empreendedor, além da configuração e responsabilização penal e cível.

Outro ponto de máxima relevância quando se analisa o licenciamento é sua publicidade, em específico, do EIA/RIMA. Visando dar conhecimento à coletividade e propiciar a participação popular as audiências públicas foram concedidas (Resoluções CONAMA 001/86, 009/87 e 237/97), e têm por finalidade expor aos interessados o conteúdo do EIA/RIMA, dirimir as dúvidas e recolher críticas e sugestões (art.1º, Resolução CONAMA 09/87). As audiências públicas serão realizadas “sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos [...]”. (art. 2º, Resolução CONAMA 09/87).

Destarte, as audiências públicas, consoante o teor da lei, objetivam informar o público sobre o projeto e seus impactos, de modo que os interessados tenham oportunidade de expor dúvidas e críticas.

No Brasil, por vezes, as práticas do licenciamento ambiental divergem das regras positivas na lei. As normas são descumpridas com o intuito de favorecer os interesses

corporativos e privados, agilizar resultados ou os benefícios econômicos, como o “desenvolvimento” tornam-se preponderantes. Assim, embora o licenciamento seja um importante instrumento de gestão ambiental, por vezes, as práticas não correspondem aos anseios normativos.

### **3.1 A INEFICÁCIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA TRANSPOSIÇÃO NA GESTÃO DOS RISCOS E DANOS AMBIENTAIS**

Para Brito (2005, p. A18), quando coordenador-geral do Projeto de Transposição, “o projeto não terá qualquer impacto ambiental negativo acima ou abaixo da barragem de Sobradinho”, pois “o projeto é tecnicamente perfeito, socialmente justo e ambientalmente sustentável”.

Macedo (2007, p. 75), então coordenador-geral da obra da Transposição, acena para a legalidade da obra e seus benefícios:

A decisão do Governo Federal de implantar o Projeto está baseada em dados, premissas e evidências que, pela sua clareza e consistência, não deixam dúvidas quanto a viabilidade e importância do empreendimento, não só para a região beneficiada como para o Nordeste e o país.  
O Projeto foi exaustivamente discutido, resultado do amplo debate, significativa contribuição ao seu aperfeiçoamento.  
Os impactos ambientais identificados são bem mais importantes e significativos no campo das vantagens, não tendo nenhum impacto negativo de relevância, tanto na bacia do São Francisco quanto nas bacias beneficiadas.

Os ex-coordenadores (do projeto e da obra), com tais declarações evidenciam desconhecerem o RIMA da Transposição que apresenta os impactos da transposição. Segundo o RIMA, a Transposição provocará 44 impactos, dos quais 23 são tidos como relevantes (12 negativos e 11 positivos), conforme a tabela 01 (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2004 (b), p. 74-93).

O Relatório apresenta 44 consequências da Transposição constatados pela equipe multidisciplinar contratada pelo Governo Federal/Ministério da Integração Nacional, mas muitas extrapolam os níveis de tolerabilidade inerente à configuração técnico-jurídica de impacto ambiental, de acordo com a definição dada pela Resolução CONAMA 01/86 (artigo 1º). Assim, mais do que impactos, muitas consequências elencadas no RIMA engendram riscos à coletividade, bem como danos incomensuráveis, além de potencializar conflitos socioambientais. A análise detalhada dos impactos da Transposição foi realizada por Henkes (2008), vide tabela 01, deste modo, o presente trabalho irá avaliar outras falhas relativas ao RIMA.

O RIMA não avaliou todas as possíveis consequências (impactos, danos e riscos), por exemplo, aquelas decorrentes da cunha salina; da salinização de açudes; dos efeitos sobre o lençol freático; da geração de efluentes; da competição e dos conflitos entre os Estados da bacia doadora e da receptora; da viabilidade econômica da operacionalização do sistema, entre outros (BAHIA, 2006, p.20).

E também, subdimensionou algumas consequências, considerando-as “impactos irrelevantes” quando, na verdade, elas têm elevado potencial danoso ou de provocar riscos. É exemplo, a redução da energia gerada e a perda de receitas municipais oriundas da compensação pelo uso dos potenciais hidrelétricos. A queda na geração de energia elétrica afetará a operacionalização do sistema da Transposição e outras atividades industriais e urbanas no Nordeste. Todavia, tanto a redução de energia elétrica quanto a compensação financeira foram consideradas impactos irrelevantes (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2004 (b), p. 74).

IMPACTOS		FASE DE PLAN*	FASE DE CONSTR.	FASE DE OPERAÇÃO	NATUREZA POSITIVO/NEGATIVO
01	Introdução de tensões e riscos sociais durante a construção	x	x		-
02	Ruptura de relações sociocomunitárias durante a fase de obra	x			-
03	Possibilidade de interferências com populações indígenas		x	x	-
04	Risco de acidentes com a população		x		-
05	Aumento das emissões de poeira		x	x	-
06	Aumento e/ou aparecimento de doenças		x	x	-
07	Aumento da demanda por infra-estrutura de saúde		x		-
08	Perda de terras potencialmente agricultáveis		x		-
09	Perda temporária de empregos e renda por efeito das desapropriações		x		-
10	Interferências com áreas de processos minerais	x	x		-
11	Geração de empregos e renda durante a implantação		x		+
12	Dinamização da economia regional		x	x	+
13	Pressão sobre a infra-estrutura urbana		x	x	-
14	Especulação imobiliária nas várzeas potencialmente irrigáveis no entorno dos canais	x	x		-
15	Risco de interferência com o Patrimônio Cultural		x	x	-
16	Aumento da oferta e da garantia hídrica			x	+
17	Aumento da oferta de água para abastecimento urbano			x	+
18	Abastecimento de água das populações rurais			x	+
19	Redução da exposição da população a situações emergenciais de seca			x	+
20	Dinamização da atividade agrícola e incorporação de novas áreas ao processo produtivo			x	+
21	Diminuição do êxodo rural e da emigração da região			x	+
22	Redução da exposição da população a doenças e óbitos			x	+
23	Redução da pressão sobre a infra-estrutura de saúde			x	+
24	Perda e fragmentação de cerca de 430 hectares de áreas com vegetação nativa e de habitats de fauna terrestre		x	x	-
25	Diminuição da diversidade de fauna terrestre		x	x	-
26	Aumento das atividades de caça e diminuição das populações das espécies cinegéticas		x		-
27	Modificação da composição das Comunidades Biológicas Aquáticas Nativas das bacias receptoras			x	-
28	Risco de redução da biodiversidade das Comunidades Biológicas Aquáticas Nativas nas bacias receptoras			x	-
29	Comprometimento do conhecimento da história biogeográfica dos grupos Biológicos Aquáticos Nativos			x	-
30	Risco de introdução de espécies de peixes potencialmente daninhas ao homem nas bacias receptoras			x	-
31	Interferência sobre a pesca nos açudes receptoras			x	-
32	Risco de proliferação de vetores			x	-
33	Ocorrência de acidentes com animais peçonhentos			x	-
34	Instabilização de encostas marginais dos corpos d'água			x	-
35	Início ou aceleração de processos erosivos e carreamento de sedimentos		x		-
36	Modificação do regime fluvial das drenagens receptoras		x	x	-
37	Alteração do comportamento hidrossedimentológico dos corpos d'água		x	x	-
38	Risco de eutrofização dos novos reservatórios		x	x	-
39	Melhoria da qualidade da água nas bacias receptoras			x	+
40	Aumento da recarga fluvial dos aquíferos		x	x	+
41	Início ou aceleração dos processos de desertificação			x	-
42	Modificação no regime fluvial do rio São Francisco			x	-
43	Redução da geração de energia elétrica no rio São Francisco			x	-
44	Diminuição de receitas municipais			x	-

Tabela 01: Os impactos da Transposição do rio São Francisco  
Fonte: (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2004 (b), p.75)

O RIMA apresenta análises reducionistas que desconsideram a ação recíproca e sinérgica das diversas consequências do projeto. Os resultados da Transposição definidos pelo RIMA de impactos foram analisados isoladamente, sem uma abordagem integrada e global.

Ele não apresenta explicitamente os reais efeitos da Transposição, pois foram subdimensionados em decorrência da análise compartmentada, quando não olvidados, pois sequer foram cogitados. A propósito, o RIMA considera “impactos positivos relevantes” da execução da transposição, por exemplo, a geração de empregos e renda durante a implantação. Ao mesmo tempo, considera “impactos negativos relevantes” a perda temporária (no início das obras) de empregos e renda por efeito das desapropriações, assim como afirma que a busca frustrada de emprego nas obras irá gerar tensões e riscos sociais. Ratifica-se, não há um balanço global acerca da geração ou perda de emprego durante a fase de execução do projeto, entre outras ambiguidades.

Outra importante falha (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2004(b), p.02, 50) é ele “estranhamente” utilizar só o balanço hídrico da bacia receptora e não o de toda a bacia do São Francisco. Este possibilitaria uma visão geral da demanda e da disponibilidade, bem como das consequências no âmbito da bacia, decorrentes do desvio de água. O RIMA menciona ser a “vazão disponível” de  $1.850 \text{ m}^3/\text{s}$  e “somente” 3,5% desta vazão será utilizada nas obras da Transposição. Esta afirmação é errônea, pois a “vazão disponível” não é  $1.850 \text{ m}^3/\text{s}$ , sendo esta a “disponibilidade hídrica total”, a qual não se confunde com aquela; da disponibilidade hídrica total ( $1.850 \text{ m}^3/\text{s}$ ) deve ser subtraído o valor da “vazão de restrição” de  $1.300 \text{ m}^3/\text{s}$  a ser mantida na foz do rio. Assim, a vazão disponível é de  $580 \text{ m}^3/\text{s}$  e não os  $1.850 \text{ m}^3/\text{s}$  alegados pelo RIMA. Portanto, o percentual requerido pela Transposição passa dos 3.5% para 11% da vazão do rio. A avaliação realizada torna-se ineficiente para prognosticar os reais impactos da Transposição no âmbito da bacia.

E, nesse sentido, insta destacar outro equívoco cometido no RIMA, ao reduzir as análises dos “impactos” às áreas diretamente afetadas – faixa ao longo das estruturas do projeto com 5 km de largura para cada lado, totalizando  $7.750 \text{ km}^2$  e as áreas de influência direta – o conjunto de 86 municípios (CE, PB, RN, PE) atravessados pelos eixos de condução da água, num total de  $67.000 \text{ km}^2$ , pois juntas, somam menos de  $75.000 \text{ km}^2$ , enquanto as desconsideradas, ou seja, as áreas de influência indireta somam um total de  $787.000 \text{ km}^2$ , dos quais  $212.453 \text{ km}^2$  correspondem às bacias exclusivamente receptoras (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2004 (b), p.54). Portanto, os estudos deveriam compreender a totalidade da bacia hidrográfica (correspondente a 8% do território nacional), mas desconsideraram todo o curso do Alto e Médio São Francisco – situado antes do ponto de encontro com o Reservatório de Sobradinho.

O projeto apresenta uma demanda média de  $63,5 \text{ m}^3/\text{s}$ , o que corresponde à soma da demanda do consumo humano ( $24 \text{ m}^3/\text{s}$ ), industrial ( $14 \text{ m}^3/\text{s}$ ) e irrigação ( $25,5 \text{ m}^3/\text{s}$ ) – e

máxima de 127 m<sup>3</sup>/s. Justifica-se por disponibilizar água para o consumo humano e industrial, mas disponibilizará mais água para a irrigação do que para o consumo humano, ou seja, 25,5 m<sup>3</sup>/s contra 24 m<sup>3</sup>/s, respectivamente. Assim, a afirmação de que ele visa a beneficiar “as pessoas sedentas do Semi-Árido” é em parte enganosa porque o escopo principal do Eixo Norte é incrementar as atividades econômicas e garantir um superávit hídrico nos Estados do RN e CE. O déficit hídrico nas regiões beneficiadas pelo Eixo Leste é reconhecido e por isto, este eixo é menos contestado, embora se entenda que a demanda poderia ser suprida por outras alternativas mais sustentáveis.

A análise procedida pelo Centro de Estudos Ambientais da Bahia (2004, p.30) destaca que diversos estudos científicos revelam o estágio de sustentabilidade hídrica de alguns Estados, concebidos pelo projeto de integração como futuros beneficiários do empreendimento. Por exemplo, o Estado do Ceará apresenta a maior infra-estrutura hídrica do Semi-Árido, acumulando em torno de 18,2 bilhões de m<sup>3</sup>, em aproximadamente, oito mil açudes públicos e privados. Vale lembrar as afirmações de Fontes (2007, p. 66-68) sobre o superávit hídrico nos Estados do CE e RN que serão gerados pela Transposição, viabilizando incrementar as exportações (frutas e camarão) e otimizar o Porto de Pecém (CE). A bacia receptora tem auto-suficiência hídrica para atender o consumo humano e industrial (38 m<sup>3</sup>/s), bastando a ativação desta disponibilidade através de alternativas mais baratas e sustentáveis.

Acerca das alternativas, o Banco Mundial a pedido do governo brasileiro fez uma análise e entendeu que, antes da execução da Transposição, alternativas com efeitos de curto prazo devem ser executadas, por exemplo, a construção de cisternas e reservatórios para água da chuva; dessalinização da água etc, como também concluir os projetos iniciados.

Contudo, o RIMA (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2004(b), p.33-35) afirma que as alternativas à execução da Transposição são: a) complementares em termos de público-alvo (construção de cisternas e poços); b) restritas em ocorrência espacial, quanto à qualidade da água e da distância (caso de água subterrânea e reúso do esgoto); c) limitadas em disponibilidade adicional (novos açudes); d) onerosas e tecnicamente menos eficientes (Transposição do rio Tocantins e dessalinização de água do mar).

Ab’Sáber (2005, p.98) enfatiza: “Nas discussões sobre a transposição [...] existem alguns argumentos tão fantasiosos e mentirosos que merecem ser corrigidos”. Para o autor, o a Transposição não vai resolver os grandes problemas sociais da região Semi-Árida, se outras políticas não forem conjuntamente implementadas.

De acordo com o Centro de Recursos Ambientais da Bahia (2004, p.56), na análise dos impactos ambientais da Transposição, o RIMA selecionou apenas 11 unidades de

conservação das 123 existentes na bacia receptora, por estarem na área de intervenção direta do empreendimento, fato que pode subdimensionar as consequências causadas à área integral. Cinco espécies exógenas à bacia do rio São Francisco, sob influência do empreendimento, já foram citadas como espécies com algum nível de risco de extinção: a pirapitinga (*Brycon orthotaenia*), a piabinha (*Compsura heterura*), a piabinha (*Hemigrammus brevis*), o mandi-açu (*Duopalatinus emarginatus*) e o niquim (*Lophiosilurus alexandri*). A propósito, destaca-se que a área indiretamente afetada é uma área do patrimônio histórico e arquitetônico com construções dos séculos XVII e XVIII, além das riquezas naturais, como grutas, lagoas e reservas florestais e sítios arqueológicos de valor inestimável que serão atingidos e provavelmente destruídos pela Transposição (CENTRO DE ESTUDOS AMBIENTAIS - BA, 2004, p.40-59).

Inúmeros outros questionamentos acerca da sustentabilidade da obra são necessários. Ab'Sáber (2005, p.98) em linhas gerais, destaca que pouco se pode adiantar a não ser a falta de conhecimentos sobre a dinâmica climática e a periodicidade do rio que vai perder água e dos rios intermitentes e sazónários que vão receber filetes de águas transpostas. O autor ressalta que um ponto obscuro da Transposição é como evitar a grande evaporação da água através da caatinga, onde o índice de evaporação é o maior de todos e, ainda:

O risco final é que, atravessando acidentes geográficos consideráveis, como a elevação da escarpa sul da chapada de Araripe – com grande gasto de energia! - a Transposição acabe por significar apenas um canal tímido de água, de duvidosa validade econômica e interesse social de grande custo, e que acabaria por movimentar o mercado especulativo na terra e da política. No fim, tudo apareceria como o movimento de transformar todo o espaço em mercadoria.

Também em termos sociais, o RIMA (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2004 (b), p. 74, 76) considera o deslocamento das populações e sua realocação em outros locais, distantes dos amigos, parentes e vizinhos, um impacto negativo relevante, pois pode provocar rompimentos sociais importantes e assim, gerar conflitos sociais. Além de tudo isso, há estimativa de perdas de vidas causadas por atropelamentos e outros acidentes provocados pelo aumento na circulação de veículos e caminhões na área. Isso inegavelmente provocará conflitos sociais de diversas ordens para a população local, além do prejuízo emocional para as famílias.

A interferência do projeto na vida das populações indígenas foi considerada um impacto negativo relevante (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2004(b), p. 74, 76-77). O projeto irá afetar diretamente o *habitat* de três comunidades indígenas: Kambiwá, Truká e os Pipipan, as duas últimas com mais intensidade. Desse modo, interferirá no

cotidiano de aproximadamente 7.000 índios provocando risco de perda da identidade cultural (hábitos, costumes, rituais etc.), além de outros conflitos, como agressões físicas e atropelamentos.

O Plano Decenal (2004-2013) apresenta outros prognósticos: a) a retirada de 65 m<sup>3</sup>/s prevista para os Eixos Norte e Leste equivale a abrir mão da possibilidade de a bacia irrigar uma área em torno de 150.000 a 200.000 hectares ou de geração de energia correspondente a esta vazão; b) priorizando-se a demanda do Projeto de Transposição em sua totalidade, o atendimento máximo das outorgas já concedidas seria de 85%, não haveria saldo para outros usos e a concessão de novas outorgas dependeria exclusivamente de elevada redução nos valores já outorgados; c) há previsão de executar uma série de empreendimentos de grande porte na bacia, os quais não foram objeto de análises específicas nos estudos do plano. Alguns, inclusive, já têm suas obras iniciadas, enquanto outros estão ainda em fase de projeto. Dentre esses projetos destacam-se: os canais do Sertão Pernambucano e Alagoano (COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO SÃO FRANCISCO, 2004, p. 131-146).

Na época da aprovação da Transposição, o Comitê não tinha estabelecido critérios para a alocação espacial (por Estado) ou por tipo de uso consuntivo e, a partir da outorga concedida para a transposição, qualquer tipo de negociação entre os Estados-membros que compõem a bacia se torna ainda mais complexa, quando não inviável, ampliam-se os conflitos.

O RIMA (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2004 (b), p. 74,80) prevê que a elevação repentina do número de habitantes na região – afora os 5.000 envolvidos na execução da obra – provocará uma forte pressão sobre vários serviços urbanos, como habitação, saneamento, educação, saúde etc. O Relatório alerta que há um déficit na prestação desses serviços e os municípios estarão tendo dificuldades em lidar com os problemas. As situações críticas tendem ser agravadas não somente pelo aumento da demanda desses serviços, mas pela perda dos municípios, de receitas financeiras importantes, oriundas da compensação pelo uso dos potenciais hidrelétricos. Portanto, a transposição gerará o agravamento de problemas já existentes, bem como o aumento de danos à saúde pública, à educação, enfim à vida da população e reduz as possibilidades de melhoria desses problemas.

A diminuição do volume médio dos açudes existentes, por causa das regras operacionais da transposição ocasionará a diminuição em termos de espaço dos *habitats* disponíveis para a criação dos peixes. Além disso, a seleção de peixes (somente os mais adaptados às novas condições resistirão) gerada pela mistura das águas (bacia doadora e receptora) provocará a diminuição da quantidade de espécies existentes e daquelas

comercializáveis. A pesca é uma importante fonte de renda para a população local. Então, como medida mitigatória o RIMA salienta que novas espécies comercializáveis, como o Dourado e o Surubim poderão ser introduzidos criando novas opções para a pesca. A Transposição aumenta os problemas de sobrevivência da população local (perda de postos de trabalho na agricultura, pecuária e pesca) e não cria outras fontes de sobrevivência a curto e médio prazo.

O aumento da oferta hídrica para a população é anunciado pelo Governo Federal como o motivo para sua realização, segundo eles a transposição irá disponibilizar água para 12 milhões de pessoas (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2004 (b), p.09-10, 74, 81-82). Este número corresponde a toda população nordestina. Para Fontes (2007, p. 67-68), esse número é um engodo. E nesse sentido o próprio RIMA (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2004 (b), p.09-10, 74, 81-82), destaca que serão beneficiadas 70 mil pessoas, todas inseridas na área diretamente afetada e em termos espaciais somente 5% da Região Semi-Árida e não toda ela, conforme o anunciado pelo Governo. Ou seja, somente uma pequena faixa de terra ao longo das margens dos canais será beneficiada com a água da Transposição e isso não representa uma solução para os problemas regionais.

O RIMA (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2004 (b), p. 74, 82) destaca como impacto relevante positivo da Transposição o aumento da oferta de água para o abastecimento urbano. E ao tratar do abastecimento de água para as populações rurais como um impacto positivo relevante, destaca:

Parte das localidades rurais situadas ao longo do traçado dos canais do Projeto de Integração não dispõem de sistemas de abastecimento capazes de garantir água em quantidade e qualidade adequadas ao seu consumo com segurança. Esse quadro é ainda mais grave quando ocorrem períodos prolongados de secas nessas regiões. O Projeto de Integração prevê a instalação de chafarizes públicos em cerca de 400 localidades urbanas, todas inseridas na Área Diretamente Afetada (ADA), beneficiando cerca de 70 mil pessoas.

O RIMA afirma que o abastecimento de água nas populações rurais é um impacto positivo relevante informando que o “benefício” se dará através da construção de chafarizes públicos em cerca de 400 localidades urbanas. Portanto, os habitantes das localidades rurais terão de se locomover até os prováveis 400 centros urbanos, a uma distância não informada, para terem acesso à água da transposição. Indubitavelmente, o fornecimento de água em chafarizes é uma fonte potencial de riscos à saúde pública através da transmissão de vetores hídricos (má qualidade da água) e outras doenças como a malária, dengue, febre amarela, etc. com focos na região.

O RIMA destaca ser um impacto positivo relevante a dinamização da atividade pecuária e a inserção de novas áreas nos processos produtivos. O RIMA estima a inserção de 161.500 hectares, em 2025 da seguinte forma: a) 24.400 hectares através da água de irrigação difusa ao longo dos canais; b) 137.100 hectares pela irrigação planejada (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2004 (b), p. 74, 83). Em outro momento, o RIMA (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2004 (b), p. 122) afirma a inserção de novas terras agricultáveis por meio da irrigação em cerca de 186.000 (e não 161.500). Contudo, essas afirmações reiteram que boa parte dos benefícios diretos da Transposição são econômicos (agricultura irrigada, pecuária etc.).

O aumento da incidência de doenças sexualmente transmissíveis (DST's), inclusive da AIDS, bem como a elevação de doenças veiculadas pelas correntes hídricas, por exemplo, dengue e esquistossomose, em decorrência das águas paradas nos canos, tubulações e da elevação dos níveis dos rios foi estimado pelo RIMA (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2004 (b), p. 78). O próprio RIMA destaca que os serviços públicos de saúde e educação, antes mesmo da transposição, eram deficitários e não apresenta uma alternativa para o aumento do problema gerado pelo projeto.

A implantação do projeto, segundo o RIMA (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2004 (b), p. 81), pode provocar o aumento na procura das terras próximas aos canais e reservatórios, haja vista que nestas o cultivo será favorecido. Com isso, gerar-se-á o incremento do êxodo rural, principalmente de pequenos produtores (posseiros e sem-terra) por causa do aumento do valor dos imóveis rurais. Isto afastará os pequenos produtores e aumentará os conflitos sociais. Além do que, a implantação do projeto, segundo o RIMA (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2004 (b), p. 92), “pode provocar uma pressão no uso dos recursos naturais, principalmente na área de influência direta próxima ao canal”, ou seja, a exploração elevada no entorno da obra, decorrente das facilidades e vantagens da sua proximidade.

O desmatamento visando à construção dos canais, reservatórios e vias de acesso, diminuirá a cobertura vegetal e isso deixará os animais mais expostos aos caçadores. Prevê-se o aumento da caça para a comercialização, sobretudo, de peles e carne. Dentre as espécies mais caçadas no local (espécies cinegéticas), algumas são vulneráveis ou estão ameaçadas de extinção regional, como o tatu-bola, a onça-pintada, a onça-vermelha, o macaco-prego, o tatu do rabo mole, o tatuí e o porco-do-mato, contudo de acordo com o RIMA este impacto é irrelevante (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2004 (b), p. 86).

Outro impacto tratado como irrelevante pelo RIMA Os “acidentes com animais podem ocorrer, o que não só poderia causar perda de espécimes da fauna, como também poria em risco a qualidade da água dos canais” (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2004 (b), p. 85).

Em que pesem as falhas do RIMA, em especial, por ter subdimensionado consequências, não ter avaliado outras importantes e além de tudo, apresentou análises compartimentadas, a maior falha foi dos tomadores de decisão, pois desconsideraram a opinião popular e sobretudo, os resultados do RIMA que já acenavam para a insustentabilidade da obra, basta ver a tabela 01.

## **CONCLUSÃO**

Todavia, em que pesem os avanços do Direito no âmbito nacional, a gestão do risco ainda não está consolidada nas políticas e práticas públicas, tampouco na atividade dos operadores do Direito. Apesar do conteúdo legal (material e processual) do Direito brasileiro estar apto a controlar a geração dos riscos no âmbito interno, as práticas jurídicas, por exemplo, ainda não se coadunam com o texto legal.

A partir da realização da pesquisa com base na análise de inúmeros documentos, estudos e depoimentos, constatou-se que a execução da Transposição não resolverá o problema da “falta de água”, embora a disponibilidade hídrica aumente no Semi-Árido Nordeste. O problema continuará sendo a democratização do acesso e não a oferta de água. Os problemas poderiam ser resolvidos com soluções alternativas de menor impacto ambiental e menor custo financeiro e social. O Programa de Revitalização do São Francisco, o primo pobre da Transposição, é aceito pela comunidade local e considerado pela comunidade científica o mais viável, além de sustentável.

De fato, a economia da região pode se beneficiar com a obra e se desenvolver através da instalação de novos postos de trabalho, mas os resultados deste desenvolvimento (econômico) não serão igualitários, tampouco justos. Poucos se beneficiarão muito, por exemplo, com os pagamentos das desapropriações, das empreiteiras etc. e muitos pouco receberão. Os danos ambientais atingirão as presentes e futuras gerações.

O número acentuado de ações judiciais propostas visando suspender a concessão das licenças ambientais devido as falhas e omissões relevantes no EIA/RIMA evidenciam o desrespeito à legislação brasileira e a inaceitabilidade social do projeto. Assim como, os estudos trazidos a baila demonstram como a obra, em especial o Eixo Norte, foi concebida

para beneficiar o desenvolvimento econômico sem a devida preocupação com o desenvolvimento sustentável.

Cabe ainda salientar que, o longo percurso judicial não findou, pois não há uma decisão transitada em julgado, mas o caminho até então percorrido é exemplificativo para ser afirmado que: a) a decisão jurídica final (STF) ratificará as anteriores; b) a execução da obra até o presente já causou danos e impactos ambientais (negativos), além dos sociais de significativa repercussão e gravidade, além do descrédito no judiciário brasileiro por parte da população; c) os riscos ambientais impostos à coletividade decorrentes da execução da obra são de alta magnitude comprometendo, inclusive, a própria operacionalização e manutenção do sistema demonstrando a sua insustentabilidade, em que pese o RIMA tenha elencado somente 44 consequências; d) embora o Direito Ambiental brasileiro esteja munido de instrumentos aptos a promover o desenvolvimento sustentável, as práticas jurídicas têm demonstrado que o problema é a eficácia; e) alguns operadores do Direito carecem de comprometimento com a busca do desenvolvimento sustentável.

## **REFERÊNCIAS**

AB'SÁBER, Aziz Nacib. Sobre a Transposição do São Francisco. As águas do rio não são a panacéia para os problemas do Semi-Árido. **Scientific American Brasil**, São Paulo, ano 3, n. 35, p.98, abr. 2005.

AB'SÁBER, Aziz Nacib. A quem serve a transposição? **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. A18, 20 fev.2005.

ALENCAR, Bernardo. BRASILINO, Luís. Transposição revolta população. **Brasil de Fato**, Belo Horizonte, p.6, 10-16 fev. 2005.

BAHIA, Carolina Medeiros. **O Projeto da Integração do rio São Francisco às bacias do Nordeste Setentrional e a Lei 9433/1997**. 2006, 22p. (datilografia).

BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o Projeto de Transposição do rio São Francisco. 11p. Disponível em: <http://www.cbhsaofrancisco.org.br>. Acesso em: out.2007.

BECK, Ulrich. **La sociedade del riesgo. Hacia una nueva modernidad**. Barcelona: Paidós, 1986, 304p.

BONI, Ana Paula. Governo quer levar água para 12 milhões de pessoas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. especial 04, 09 out. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária 876**. Autores: Entidades Integrantes do Fórum de Defesa Permanente do São Francisco. Rés: União e IBAMA.

Brasília. Relator Min. Sepúlveda Pertence. Brasília 18 dez. 2006. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: out.2007.

BRITO, Pedro. Água para todos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. A18, 20 fev. 2005.

CENTRO DE RECURSOS AMBIENTAIS DA BAHIA. Parecer Técnico 1028/2004. Salvador, 2004. 100p. Disponível em: <http://www.ana.gov.br/cbhsaofrancisco/index.htm>. Acesso em: out. 2007.

CAUBET, Christian Guy; ARAÚJO, José Theodomiro de. Le transfert des eaux du fleuve São Francisco. **Écologie & Politique**, n.29, p. 153-169, 2004.

COELHO, Marco Antônio Tavares. A transamazônica de Lula. **Correio Braziliense**, Brasília, 27 set. 2004. Disponível em: <http://www.risf.ana.gov.br>. Acesso em: 10 set. 2006.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO SÃO FRANCISCO. Plano Decenal de Recursos Hídricos da Bacia do rio São Francisco 2004-2013 (PBHSF) 337p. Disponível em: <http://cbhsaofrancisco.org.br>. Acesso em : out. 2007.

FONTES, Luis Carlos. Transposição: água para todos ou água para poucos? Anatomia da maior fraude hídrica e o conflito federativo de uso da água no Brasil. **Revista do Comitê de Bacia Hidrográfica do rio São Francisco**, Salvador, n.1. p.60-73, set.2007.

HENKES, Silvana L. **As decisões político-jurídicas frente à crise hídrica e aos riscos: lições e contradições da Transposição do Rio São Francisco**. Tese (Doutorado em Direito). Curso de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2008.

LEITE, Marcelo. Política serve projetos de tempos em tempos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. especial 07, 09 out.2005.

MACEDO, Rômulo. A visão do governo federal sobre o Projeto de Integração de Bacias. **Revista do Comitê de Bacia Hidrográfica do rio São Francisco**, Salvador, n.1. p.74-75, set.2007.

MEDEIROS, Yvonilde. Processo de Construção do Plano da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco. **Revista do Comitê de Bacia Hidrográfica do rio São Francisco**, Salvador, n.1. p.15-22, set.2007.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL *et al.* **Resumo Expandido do Relatório do Grupo de Trabalho interministerial para analisar e propor um sistema operacional sustentável para o projeto de integração de águas do rio São Francisco com as bacias hidrográficas do nordeste Sententrional**. Brasília, 2004(a). Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/saofrancisco>. Acesso em: 07 set. 2006.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Relatório de Impacto Ambiental da Transposição**, Brasília, jul. 2004(b), 136p. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br>. Acesso em: out.2007.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Site oficial do Ministério da Integração Nacional. Contém informações, projetos e ações executadas. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br>>. Acesso em: jan-dez. 2007 e janeiro-agosto 2013.

NARDOCCI, Adelaide Cássia. Gerenciamento Social de Riscos. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, vol.3, n.1, p.64-78, mar. 2002

POMPEU, Carolina. **Suspensa a Transposição do São Francisco**. Notícias do Ministério Público Federal. Disponível em: <http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias-dosite>. Acesso em: 11 dez.2007.

PINHEIRO, Márcio; ROTZSCH, Rodrigo. Entre doadores e receptores o Nordeste se divide. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p.especial 02, 09 out.2005.

PINHEIRO, Márcio; ROTZSCH, Rodrigo. Obra pode funcionar como trunfo eleitoral para Lula. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. especial 02, 09 out.2005.

SALOMON, Marta. Estudo vê pontos negativos no São Francisco. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 set. 2004. Disponível em: <http://www.risf.ana.gov.br>. Acesso em: 10 set. 2006.

SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA. Encontro Internacional sobre transferência de águas entre grandes bacias hidrográficas. Workshop sobre a Transposição de águas do rio São Francisco. Relatório das discussões. Recife, out. 2004. p.12-13. Disponível em: <http://www.risf.ana.gov.br>>. Acesso em: 20/09/2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 2017/2006, de 03 nov.2006, publicado no D.O.U. 06 nov. 2006. Disponível em: <http://www.cbhsao francisco.org.br>. Acesso em: nov. 2006.

VILLA, Marco Antônio. Um projeto de quase 2 séculos. **Estado de São Paulo**, São Paulo, 04 fev.2004. Disponível em: <http://www.ana.gov.br>. Acesso em: out.2007.

