



GRUPO XI
GRUPO DE ESTUDO DE DESEMPENHO AMBIENTAL DE SISTEMAS ELÉTRICOS (GMA)

RETROANÁLISE DO PROCESSO DE GESTÃO DE *STAKEHOLDERS* NA UHE SANTO ANTÔNIO COM BASE NAS VARIÁVEIS QUE INFLUENCIAM A LICENÇA SOCIAL PARA OPERAR: LIÇÕES APRENDIDAS

DELFIN JOSÉ LEITE ROCHA
FERREIRA ROCHA ASSESSORIA E SERVIÇOS SOCIOAMBIENTAIS

RESUMO

Vários empreendimentos hidrelétricos são retardados ou interrompidos por conflitos sociais. Nesse contexto, com base em variáveis influenciadoras da Licença Social, analisa-se o engajamento de *stakeholders* nas diferentes etapas da UHE Santo Antônio, no Rio Madeira, Estado de Rondônia. Conclui-se que estratégias habilmente combinadas de gestão de relacionamento podem elevar o apoio público a um projeto. Lado outro, esse apoio pode se tornar altamente instável se expectativas criadas não forem atendidas, alterar-se a qualidade do diálogo e não se construir capital social. Assim, busca-se contribuir para a avaliação crítica e o redesenho de estratégias e práticas da gestão de *stakeholders*.

PALAVRAS-CHAVE

Usinas Hidrelétricas, Licença Social, Gestão de *Stakeholders*, Conflitos.

1.0 - INTRODUÇÃO

É inegável a relevância da geração hidrelétrica para a confiabilidade e a segurança da matriz energética brasileira. No entanto, são muitos os casos de empreendimentos deste setor que tiveram seus estudos e projetos, implantação, início e/ou continuidade de sua operação retardados, ou mesmo paralisados, por força de conflitos com partes interessadas diversas.

Como resultado desses conflitos com *stakeholders*¹ diversos, dois são os fatores recorrentes que vêm sendo observados: mudanças na matriz energética fomentadas pelo governo federal e o consequente movimento dos investidores para oportunidades de negócios associadas a outras fontes de geração de energia. Como consequência, a necessidade de complementar a intermitência de geração de outras fontes renováveis diante do incremento progressivo de demanda de eletricidade - à exceção de alguns poucos anos -, associada a outros fatores, tais como crises hídricas, tem levado à entrada da geração térmica no sistema.

Nesse contexto, é importante para as organizações do setor hidrelétrico dispor de estratégias que, já colocadas em prática em empreendimentos e com resultados diversos para a minimização de conflitos com *stakeholders* diversos, possam orientar a gestão desse relacionamento, a título de lições aprendidas para reduzir os riscos de conflitos sociais e consequentes interferências no processo de licenciamento ambiental de seus projetos, em externalidades de cronogramas, custos e desgastes de suas imagens corporativas.

¹ Adota-se a definição de Freeman (1984), no sentido de *stakeholders* poderem ser qualquer grupo ou indivíduo que seja impactado por um determinado projeto ou possa afetar o alcance dos objetivos de uma corporação.

Vem, portanto, à tona a conceituação associada à Licença Social para Operar (LSO) que, em última análise, representa o nível de aceitação de uma população à materialização de um dado projeto em seu território. Ou seja, avaliar essa anuência ou a sua ausência implica em investigar como se dá o relacionamento entre empresa e comunidade no espaço físico e geopolítico onde as partes se inserem.

Nesse sentido, dois aspectos associados à LSO devem ser ressaltados, até mesmo por serem objeto de frequentes questionamentos e equívocos de interpretação, conforme pontuado por Rocha (2020):

- A LSO não se traduz em documento que possa ser concedido a uma empresa ou projeto por uma determinada autoridade ou sistema jurídico, e sim conquistada e negociada continuamente junto aos *stakeholders*;
- O surgimento e o desenvolvimento da LSO se deram em função da necessidade das empresas de dispor de estratégias para posicionamento ante os questionamentos por suas atividades; de uma crescente articulação de seus *stakeholders*; e do reconhecimento, pelas organizações, de que a inexistência ou retirada de apoio público a um dado empreendimento pode levar a contingências imprevistas de custos e de cronogramas, e mesmo a prejuízos à conformidade legal do projeto diante de entidades reguladoras.

Assim, justifica-se a relevância, tanto para investidores do setor hidrelétrico, quanto para as comunidades impactadas por seus projetos atuais e futuros, do desenvolvimento da pesquisa realizada por Rocha (2020) e cujos resultados são consolidados neste artigo, dedicada a analisar criticamente como esses agentes planejam e implementam suas ações de relacionamento com a população do território onde se inserem. A partir de uma ampla revisão de literatura sobre LSO, gestão de partes interessadas e participação social, a pesquisa identificou, inicialmente, um conjunto de variáveis que influenciam os níveis de apoio de uma sociedade às operações de uma dada empresa. Na sequência, esse modelo foi testado para a Usina Hidrelétrica (UHE) Santo Antônio, em operação desde o início de 2012 no Rio Madeira, estado de Rondônia, na Região Amazônica. A seleção deste empreendimento justificou-se em função da possibilidade de avaliação das estratégias corporativas de gestão das partes interessadas e seus resultados práticos ao longo das diferentes etapas de um projeto hidrelétrico, perpassadas por diferentes cenários político-econômicos e submetido a ações exógenas relevantes, de pouca ou nenhuma ingerência por parte do empreendedor, com destaque para a cheia de 2014 na bacia do Rio Madeira.

2.0 - FUNDAMENTAÇÃO CIENTÍFICA E METODOLÓGICA

2.1 - Referencial teórico

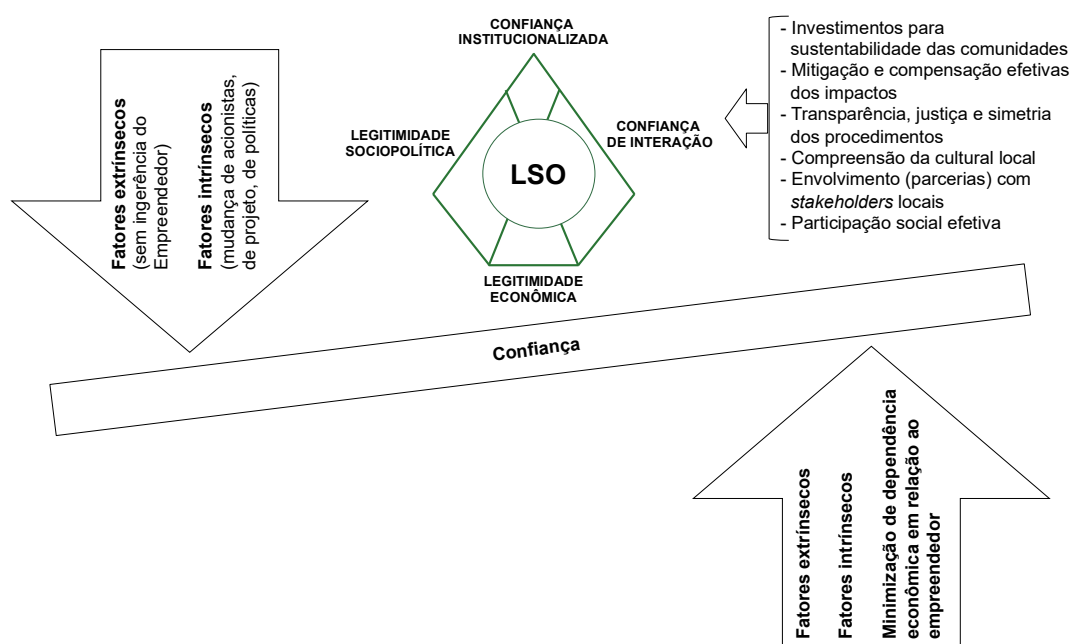
A LSO resulta de um processo de aceitação das operações de uma empresa por parte de uma comunidade, fruto de parcerias que agregam valor compartilhado para a população e governos locais. Em suma, pode-se considerar que a LSO deriva de um conjunto de fatores que constroem confiança entre as partes. A LSO se caracteriza pela intangibilidade e informalidade, haja vista não poder ser concedida por autoridades civis, legais ou políticas. Estes fatores a revestem de extremo dinamismo e resiliência, com intensa sinergia com o conceito de capital social, ou seja, com os “estoques de apoio” presentes em uma comunidade, que emergem das relações entre seus membros e facilitam a cooperação intra e entre grupos (ROCHA, 2020).

Como consequência, a LSO depende fundamentalmente do contexto social, ambiental e político do território, e se caracteriza pela incerteza. Assim, gerir, de forma eficaz e efetiva, riscos sociais em um território implica em uma gestão contínua do nível de Licença Social que ali se detém.

Thomson e Boutilier (2011) desenvolveram um modelo para a LSO que busca traduzir a forma e a intensidade com que quatro fatores se expressam isolada ou sinergicamente. Em síntese, representam a percepção dos *stakeholders* quanto (i) aos benefícios econômicos que a companhia/projeto lhes oferecem; (ii) à contribuição que a empresa/empreendimento traz para o bem-estar da sociedade local e progresso da região, segundo a visão de justiça desses *stakeholders*; (iii) a como a companhia se engaja em um diálogo mútuo com suas partes interessadas; e (iv) à relação entre as partes se basear, ou não, em uma situação duradoura de “ganha ganha” para ambas.

A partir de uma ampla revisão de literatura sobre LSO, gestão de *stakeholders* e participação social, e fundamentando-se em especial na concepção de Thomson e Boutilier (2011) para os níveis de Licença Social, Rocha (2020) identificou e buscou modelar (ver FIGURA 1):

- os fatores extrínsecos e intrínsecos à ingerência de uma companhia/empreendimento que podem afetar os “estoques de apoio” por parte de suas partes interessadas;
- as ações adotadas por uma empresa que também têm o condão de influenciar positiva ou negativamente os níveis de “capital social” a ela relacionadas, a depender da forma como seus resultados são percebidos pelos *stakeholders*;
- a forma de condução e interação entre elas como condicionante do nível de “Confiança” atingido por diferentes partes interessadas em relação ao empreendedor e, por conseguinte, da identificação do nível de Licença Social em que se configura a empresa/projeto.



Fonte: Autoria própria, com base em Rocha (2020).

FIGURA 1 – Fatores e variáveis que influenciam o nível de Licença Social para Operar.

Rocha (2020) observa ainda que é fundamental para a obtenção e manutenção da LSO que se invista, ao longo de todo o ciclo de vida de um projeto, em um processo de aprendizado da organização e da comunidade em prol da construção de uma governança colaborativa do território baseada na confiança. E que a quantidade de diálogo não é fundamental para o estabelecimento dessa confiança, e sim induzir a interação entre as partes.

2.2 - Fundamentos metodológicos

Estabeleceu-se, como premissa metodológica, perpassar todo o ciclo de vida de projetos de geração de energia, caracterizado por suas três grandes etapas: planejamento, implantação e operação.

Procedeu-se então à extensa análise do processo administrativo de licenciamento ambiental conduzido junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama), no período decorrido entre 20 de agosto de 2003 e abril de 2017, data a partir da qual, à época da pesquisa, não constava mais nenhuma atualização de documentação no sítio do órgão ambiental na rede mundial de computadores. Essa análise documental objetivou:

Paralelamente, desenvolveu-se busca e análise do teor de Ações Cíveis Públicas, Ações Populares Constitucionais e Ações Penais Públicas restritas a temas materiais diretamente relacionados a como a interação entre as partes se deu ao longo da linha do tempo da UHE Santo Antônio e/ou a seus impactos sob o contexto socioambiental de sua região de inserção. A pesquisa se restringiu à Seção Judiciária de Rondônia da Justiça Federal, alocada na cidade de Porto Velho, haja vista ser o município homônimo o único territorialmente afetado pelo empreendimento.

Foram realizadas 45 (quarenta e cinco) entrevistas semiestruturadas (comunidades rurais atingidas e reassentadas, núcleos urbanos localizados a montante e a jusante do reservatório, poder público municipal, órgão ambiental licenciador, academia, Ministérios Públicos estadual e federal, organizações não governamentais e empreendedor). A grande maioria foi individual e presencial, todas gravadas mediante o consentimento prévio do entrevistado e todas realizadas pelo próprio pesquisador, afastando riscos de vieses de outros entrevistadores e/ou de níveis diferenciados de conhecimento sobre o caso em estudo.

3.0 - MACRO CARACTERIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO, DO HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO E DAS POPULAÇÕES ATINGIDAS

3.1 - Localização e principais aspectos de engenharia da UHE Santo Antônio

As UHEs Santo Antônio e Jirau localizam-se no Rio Madeira entre as cidades de Porto Velho e Abunã, no estado de Rondônia. As usinas foram implantadas em sequência (“em cascata”), integralmente no município de Porto Velho.

A UHE Santo Antônio localiza-se 10 km a montante da cidade de Porto Velho, na região da ilha do Presídio, sítio inicial da referida capital do estado. Já a UHE Jirau, à época do processo de licenciamento ambiental prévio, estaria situada a cerca de 130 km da capital, rio acima, no local da Cachoeira do Jirau. A sede distrital mais próxima é Jaci-Paraná, também com áreas impactadas pelo reservatório da UHE Santo Antônio.

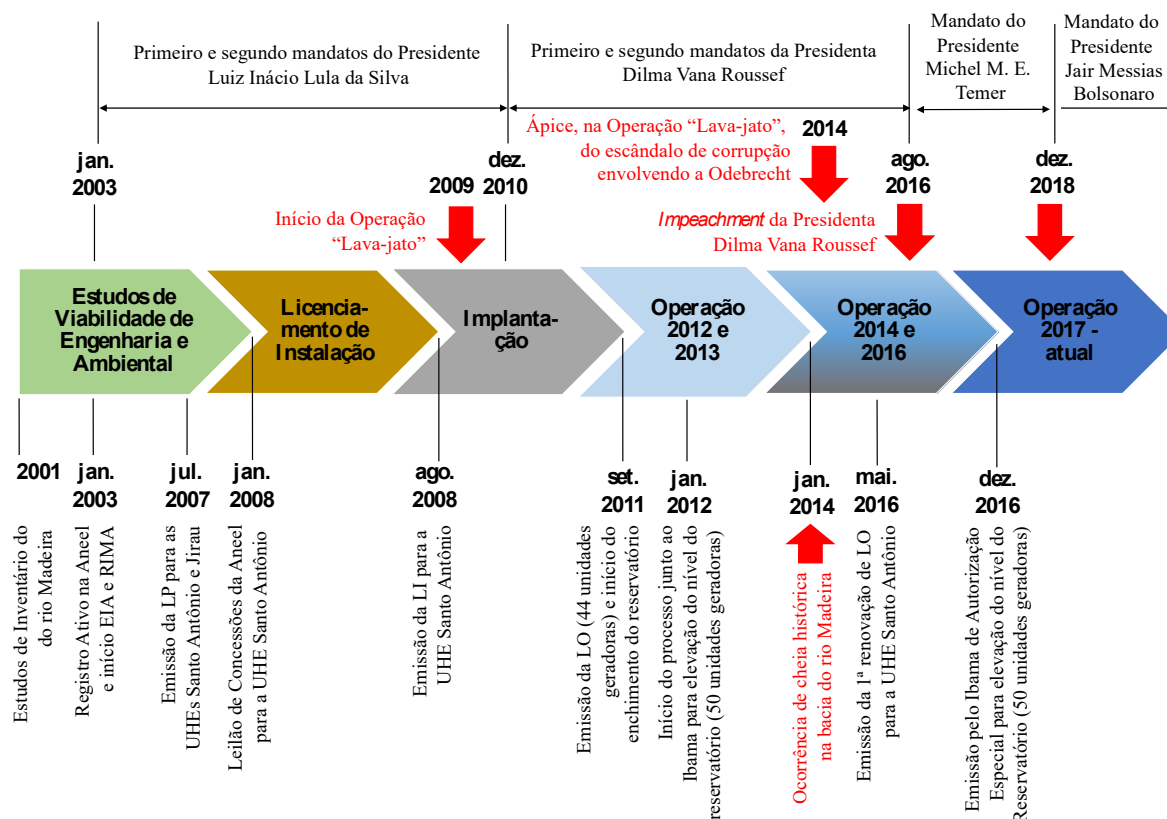
Destaca-se a proximidade da área urbana da capital em relação à UHE Santo Antônio, merecendo destaque o Centro Histórico do Município de Porto Velho, formado pelos elementos do patrimônio da Vila de Santo Antônio, marco inicial da ocupação local, e o espaço outrora ocupado pela Estrada de Ferro Madeira Mamoré (EFMM), incluindo o pátio ferroviário, o bairro Triângulo – um dos mais antigos da cidade, datado de 1914 - e o Cemitério da Candelária. Alguns destes elementos foram tombados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan).

A UHE Santo Antônio compreende uma barragem de terra com altura máxima de 30,0 m e um vertedouro com 20 (vinte) vãos dotados de comportas, por onde efluem as vazões necessárias a manter a regra operativa estabelecida para o reservatório. O circuito de geração original abrigava 44 (quarenta e quatro) Unidades Geradoras (UGs), correspondendo a uma potência instalada de 3.150 MW. Essa potência foi posteriormente incrementada para 3.568 MW, em função do acréscimo de mais seis UGs e uma elevação de 0,80 m no Nível de Água (N.A.) Máximo Normal do reservatório, em acordo com Autorização Especial (AE) emitida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a exemplo de todas as demais licenças ambientais.

3.2 - Linha do tempo do empreendimento *vis-à-vis* alterações no contexto político nacional

Para melhor se avaliar a gestão de *stakeholders* ao longo da linha do tempo e os fatores que a influenciaram, segmentou-se as etapas da UHE Santo Antônio em fases. Destaca-se que a Etapa de Operação foi subdividida em três fases, correspondendo, respectivamente, a um período inicial desde a obtenção da LO até o final de 2013, a outro intermediário, estendendo-se do início de 2014 até o final de 2016, e a um terceiro, vigente até o presente, a partir do início de 2017.

A FIGURA 2 ilustra não só as durações das diferentes fases do empreendimento, mas também a sua evolução à luz de alterações no contexto político nacional.



Fonte: Rocha (2020).

FIGURA 2 – Sequenciamento das fases da UHE Santo Antônio em relação a marcos políticos nacionais.

Durante a cheia histórica na bacia do Rio Madeira, no primeiro quadrimestre de 2014, na estação fluviométrica em Porto Velho, o pico de vazão correspondeu a um tempo de recorrência de 350 anos, ultrapassando todos os valores máximos de enchente no período de 1967 a 2013. Como consequência, em fevereiro de 2014, a UHE Santo Antônio teve que promover a abertura de todas as suas comportas, haja vista seu reservatório estar operando em cota superior ao limite estabelecido pela Agência Nacional das Águas (ANA). Foram suspensas na capital atividades turísticas e comerciais na Praça da Estrada de Ferro, entraram em estado de alerta prédios públicos e foram interrompidas atividades de ensino em várias escolas. Além disso, na região de Jaci-Paraná, próxima ao final do reservatório, houve a inundação de parte da sede distrital e o alagamento de cerca de 1,7 km da rodovia BR-364, que teve seu tráfego interrompido durante 14 (quatorze) dias.

Quanto ao processo desenvolvido pelo empreendedor para incremento da potência instalada da usina, em junho de 2014, a equipe técnica do Ibama concluiu pela impossibilidade de se avaliar a viabilidade ambiental da elevação do N.A. Máximo Normal do reservatório – processo iniciado havia cerca de dois anos e meio, em janeiro de 2012 -, haja vista que a cheia do início do ano havia revelado níveis de água mais elevados do que os avaliados pelos estudos de remanso antes realizados pelo empreendedor. À luz de novos estudos, registrou-se uma majoração de cerca de 51 km² na área territorialmente impactada pelo reservatório em relação àquela considerada nos estudos de viabilidade de engenharia e ambiental, incluindo afetações adicionais em Unidades de Conservação (UCs).

3.3 - Contextualização do histórico de ocupação do território

Ao longo do tempo, diferentes atividades produtivas ocorreram na Bacia do Rio Madeira, como a prática de cultivos em áreas de várzeas, a pecuária, a pesca para o consumo próprio e para comércio, o extrativismo gumífero, o garimpo e a extração de madeira, chegando até a geração de energia hidrelétrica. A maior parte dessas atividades de exploração dos recursos naturais, que hoje ainda configuram a base da economia do estado de Rondônia, caracterizou-se pela expansão da ocupação territorial, pela transposição demográfica e mercantil no sentido sul-norte, e pela colonização induzida ou espontânea do território, sempre desacompanhada da necessária infraestrutura logística de apoio e com a transferência da maior parte da riqueza assim gerada para fora da região.

A partir de 1950, início do ciclo de mineração, foi intensa a evolução demográfica verificada no estado de Rondônia. Entre os anos de 1970 e 2000, a população total multiplicou-se por mais de 12 (doze) vezes. O acelerado crescimento nas áreas urbana e rural nas décadas de 1970 e, em especial, 1980 e início de 1990, deveu-se principalmente aos projetos agropecuários de colonização.

Durante a construção das UHEs Santo Antônio e Jirau, ocorreu uma relevante dinamização da economia na capital Porto Velho, com incremento da população economicamente ativa (PEA), do número de empregos e da capacitação de mão de obra local, bem como o aquecimento do mercado imobiliário, entre outros.

3.4 - Populações atingidas pelo empreendimento

O modo de vida da população ribeirinha diretamente atingida pela UHE Santo Antônio - e também daquela que vive a jusante da barragem, marginalmente ao Rio Madeira até a sua foz no Rio Amazonas - configura-se como um sistema tradicional de produção pautado por atividades de subsistência como a pesca, a caça e a agricultura de várzea e de “terras altas”, além da fabricação de farinha de mandioca.

Segundo Rocha (2020), o levantamento socioeconômico inicial indicou 878 propriedades territorialmente atingidas, incluindo 133 imóveis urbanos em Jaci-Paraná. Cerca de 1.700 moradores deveriam ser relocados. Ao final de 2016, devido a alterações na área de inundação derivadas de múltiplos estudos de modelagem dos efeitos de remanso, diferentes cotas de proteção contra cheias em Jaci-Paraná e o incremento em 0,80 m do N.A. Máximo Normal do reservatório, chegou-se à realocação de mais 471 imóveis rurais e 191 urbanos em Jaci-Paraná, correspondendo, respectivamente, a acréscimos da ordem de 63% e 144% em relação ao Projeto Básico Ambiental (PBA).

O Programa de Remanejamento da População Atingida considerou diferentes alternativas para mitigação da perda de imóveis, com suas respectivas categorias de público-alvo: indenização monetária; relocação na área remanescente da propriedade impactada, caso esta se mostrasse viável em termos produtivos; reassentamento em novas terras, com moradias e infraestrutura de apoio à produção; e relocação de áreas urbanas, com recomposição da estrutura e equipamentos urbanos e comunitários. Foram implantados sete núcleos de reassentamento, congregando 583 lotes, 548 casas de alvenaria, 505 famílias e mais de 2.000 pessoas (ROCHA, 2020).

4.0 - ANÁLISE DOS PRINCIPAIS RESULTADOS

A TABELA 1 sintetiza as estratégias de gestão de partes interessadas postas em prática pelo empreendedor nas três grandes etapas da UHE Santo Antônio e a avaliação da contribuição dos contextos político-econômico e ambiental, bem como do histórico de ocupação do território, para facilitar ou dificultar o sucesso dessas estratégias.

TABELA 1 – Estratégias de gestão de *stakeholders* adotadas na UHE Santo Antônio e avaliação da contribuição dos contextos político-econômico, ambiental e de ocupação do território para o seu sucesso.

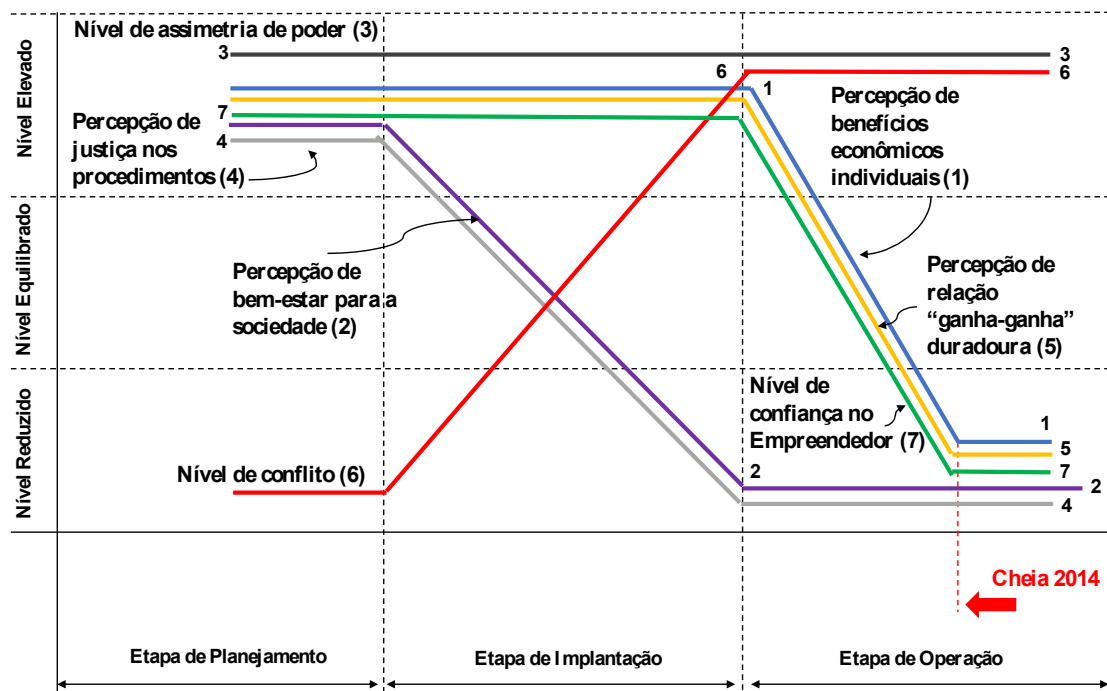
Etapa	Estratégias do empreendedor para a gestão de <i>stakeholders</i>	Influência do contexto		
		Político e econômico	Ambiental (NOTA)	Ocupação do território
Planejamento	<ul style="list-style-type: none"> – Concepção das UHEs Santo Antônio e Jirau segundo a ótica territorial, com o desenvolvimento de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) para a Bacia do Rio Madeira; – Geração de elevadas expectativas de benefícios individuais e para a sociedade; – Utilização de recursos humanos locais para facilitar o engajamento das comunidades; – Discurso da participação social; – Diálogo e colaboração com diferentes instituições; – Mudança de objetivo do diálogo após a definição do empreendedor no Leilão de Concessões da Aneel. 	Positivo	Positivo	Positivo
Implantação	<ul style="list-style-type: none"> – Manutenção de Organização Não Governamental (ONG) local para facilitar o contato entre empreendedor e população urbana e rural afetada; – Atendimento por demanda junto à população atingida, utilizando diferentes ferramentas tradicionais de comunicação; – Reuniões participativas com o Conselho e a Cooperativa criados, por fomento do empreendedor, para planejar e implantar polos agroindustriais no Baixo Madeira. 	Positivo	Positivo / Negativo	Positivo
Operação	<ul style="list-style-type: none"> – Negação de responsabilidade e apoio social por liberalidade frente à cheia de 2014 e a impactos ocorridos sobre o Bairro Triângulo no início de operação da usina; – Comunicação tradicional reativa e alianças políticas estratégicas frente à busca da autorização para o incremento do nível do reservatório; – Assimetria de procedimentos, com priorização do contato com as lideranças frente à continuidade do remanejamento da população atingida; – Acesso dificultado às populações impactadas e mesmo às lideranças, em especial após 2018. 	Negativo	Negativo	Negativo / Positivo

NOTA: São considerados os impactos sociais e ambientais derivados do empreendimento, muitos deles em sinergia com a UHE Jirau, bem como consequências derivadas da cheia histórica do início de 2014.

O contexto político-econômico favorável nos primeiros anos do governo Lula favorecia a aplicação de um padrão de intervenção, no espaço amazônico, configurado por grandes complexos, porém revestido dos atributos de sustentabilidade já defendidos, à época, inclusive por instituições financeiras internacionais. Em especial na fase de licenciamento ambiental prévio, várias foram as manifestações de apoio de instituições dos poderes públicos, de associações de classe e da população urbana e rural às usinas do Madeira. Este cenário propício à materialização das UHEs Santo Antônio e Jirau teve condições de perdurar até, pelo menos, o ano de 2013, antes do ápice da Operação “Lava-jato”, perpassando, portanto, as etapas de planejamento e implantação das duas usinas (ver FIGURA 2).

Discursos feitos por alguns entrevistados pontuam as consequências dos diferentes ciclos de ocupação, com suas fortes oscilações populacionais, para a formação do perfil de comportamento das comunidades diante da chegada dos dois empreendimentos hidrelétricos. Tem-se, assim, um público atingido – rural e urbano – mais pautado pelo individualismo e voltado para interagir com o empreendedor e entre si em acordo com manifestações de capital político, buscando prioritariamente o atendimento a interesses próprios no lugar de benefícios comunitários.

A FIGURA 3 demonstra graficamente a dinamicidade das variáveis com potencial de influenciar e/ou que revelam o nível de LSO ao longo das etapas da UHE Santo Antônio, bem como, em especial na Etapa de Operação, o condão de um fator externo ao projeto - e sobre o qual o empreendedor não deteve ingerência - para alterar de forma significativa esses resultados, no caso para uma situação desvantajosa para o empreendedor.



Fonte: Rocha (2020).

FIGURA 3 – Dinâmica de variáveis que influenciam e explicitam o nível de LSO da UHE Santo Antônio

Um dos maiores indicadores das mudanças havidas no ambiente de relacionamento afeto à UHE Santo Antônio é o nível de conflitos explícitos verificado nas diferentes etapas. Oposições explícitas às duas usinas sempre contaram com a participação do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), que já se fazia presente no território desde a Etapa de Planejamento, ainda que, à época, suas manifestações junto à população não ganhassem maior eco, haja vista, segundo os entrevistados, serem suplantadas pelas fortes expectativas favoráveis às usinas que vinham sendo construídas. Durante a Etapa de Implantação, várias são as falas que demonstram uma presença mais ativa do movimento. Como consequência, algumas manifestações públicas e coletivas contrárias ao empreendedor da UHE Santo Antônio começaram a se fazer notar, motivadas por um descompasso entre as magnitudes de impactos associados à relocação compulsória, infraestrutura social e alterações em fontes de geração de renda, e os reais efeitos de medidas mitigadoras e ou compensatórias. No entanto, diferentes depoimentos indicam o acentuado acirramento de conflitos nos primeiros anos da Etapa de Operação, amplificando a atuação do MAB e potencializando fragilidades pelo não cumprimento adequado de compromissos e promessas das etapas anteriores.

A análise dos instrumentos judiciais contra a UHE Santo Antônio fornece outro indicador de vulto das fortes alterações havidas no relacionamento entre população atingida – direta e indiretamente – e empresa. Ao longo da Etapa de Operação, até julho de 2019, 20 (vinte) instrumentos foram interpostos contra a UHE Santo Antônio, contra apenas cinco nas duas etapas anteriores. Destes, 17 (dezessete) são exclusivos para a UHE Santo Antônio. Ações referentes à cheia demandavam providências emergenciais, indenizações e compensações para apoio à população impactada pela enchente de 2014, atribuída à influência dos reservatórios. Outras exigiam reuniões públicas para discussão dos impactos socioambientais associados à intenção de se elevar o N.A. Máximo Normal do reservatório. Havia ainda várias Ações, inclusive impetradas por famílias atingidas, buscando correções nas indenizações por força de alegadas assimetrias nos procedimentos praticados.

Com relação à qualidade do diálogo, verificou-se uma perda gradativa do caráter de participação social que era inicialmente apregoado na fase de licenciamento ambiental prévio, em prol da predominância da comunicação tradicional, até se alcançar, a partir de 2018, uma situação de interação dificultada por iniciativa do empreendedor, com um encastelamento amplamente reconhecido pelos entrevistados representantes dos diferentes núcleos de reassentamento rural, das comunidades ribeirinhas do Baixo Madeira, de Jaci-Paraná e da capital Porto Velho. A iniciativa do Grupo de Acompanhamento Social (GAS), difundida pelo Ibama regional a partir de 2017 como sendo um fórum para ampla participação de diferentes *stakeholders*, tem seu valor reconhecido por instituições como o Ministério Público. No entanto, entrevistas revelam que a visão das comunidades impactadas é crítica quanto à sua efetividade, em função, entre outros fatores, de uma utilização prioritária de conhecimentos e linguagem técnicos, dificultando a real participação da população, e reduzindo a discussão a poucos e privilegiados interlocutores.

Não se verificam, a partir dos depoimentos, efeitos positivos para a imagem corporativa dos empreendedores, haja vista imperar a percepção de que mesmo os benefícios sociais das usinas, que são reconhecidos, são tidos como desigualmente distribuídos. Há ainda a visão de que a carência de planejamento integrado para a preparação prévia do território e aplicação dos recursos financeiros oriundos da mitigação e compensação de impactos sociais foi o principal agente inibidor de um efetivo desenvolvimento socioambiental da região.

5.0 - CONCLUSÕES E CONTRIBUIÇÕES PARA O APRIMORAMENTO DA GESTÃO DE *STAKEHOLDERS*

A pesquisa concluiu pelo nível de LSO auferido pelo empreendedor junto a diferentes *stakeholders* ao longo das várias etapas da UHE Santo Antônio, tomando como referência o modelo proposto por Thomson e Boutilier (2011):

- Na Etapa de Planejamento, as estratégias do empreendedor, associadas a um contexto político, institucional e econômico francamente favorável, conduziram a um nível de confiança institucionalizada, haja vista haver uma ampla percepção de uma situação futura e duradoura de ganhos recíprocos individuais e coletivos;
- Na Etapa de Implantação, a LSO começa a direcionar-se para o foco em seu nível de base, ou seja, na legitimidade econômica, lastreada na percepção dos benefícios econômicos individuais para os *stakeholders* atingidos. No entanto, via de regra ainda se conseguia inibir a explicitação de conflitos que já se faziam latentes em função, principalmente, dos elevados impactos sociais negativos que afetavam principalmente a sociedade de Jaci-Paraná, por força do afluxo migratório e do convívio dos trabalhadores com a população local;
- Na Etapa de Operação, e em especial após a cheia de 2014, a LSO mantém-se, ainda hoje, amparada exclusivamente no nível basilar da legitimidade econômica. Nesse contexto, a intensidade da percepção positiva de benefícios econômicos individuais não tem sido capaz de evitar a pluralização de manifestações contrárias e conflitos jurídicos, e de externalidades de custos minimizadas pelo empreendedor à custa de acordos.

Ainda que um estudo de caso único traga, por princípio, restrições a uma maior amplificação de suas conclusões, a sua análise permite que sejam tecidas algumas contribuições para aprimoramento de estratégias de gestão de *stakeholders* para o Setor Elétrico:

- Apropriação do conhecimento regional via parcerias e participação social. No entanto, atenção para o risco de neutralização do potencial de contribuição positiva desses parceiros devido à obediência irrestrita a diretrizes de interação social definidas *top down* pelo empreendedor;
- Atenção para o risco de geração magnificada de expectativas que não poderão ser cumpridas;
- Não postergação do detalhamento de estudos e do aprofundamento da discussão de medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias de impactos para a fase subsequente de licenciamento. O muitas vezes alegado “tempo perdido” na realidade evita conflitos, dispêndios não contingenciados e prejuízos à imagem corporativa;
- Não adoção exclusivamente da comunicação tradicional após a concessão da Licença Prévia (LP);
- “Tempo perdido” na realidade evita conflitos, dispêndios não contingenciados e prejuízos à imagem corporativa
- Atenção permanente para o fomento de alternativas de renda efetivamente adequadas à cultura local e com viabilidade mercadológica. Esta estratégia é particularmente estruturante para uma progressiva independência das comunidades atingidas em relação ao empreendedor, lembrando que pleitos normalmente tendem a aumentar com o esgotamento dos benefícios individuais de curto prazo.

6.0 - BIBLIOGRAFIA

FREEMAN, E. R. **Strategic management: A stakeholder approach**. London: Pitman, 1984.

ROCHA, D. J. L. **Retórica e prática na gestão de *stakeholders* em empreendimentos hidrelétricos**: O estudo de caso da UHE Santo Antônio. 2020, 274 f. Trabalho Aplicado (Mestrado em Gestão para a Competitividade) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – FGV, São Paulo, 2020.

THOMSON, I.; BOUTILIER, R. G. Modelling and measuring the social license to operate: Fruits of a dialogue between theory and practice. In: **First International Mine Management**. Queensland, Australia, 2011.

7.0 - DADOS BIOGRÁFICOS

Delfim J. L. Rocha: Engenheiro Civil graduado em 1981 pela UFRJ; MSc. em Gestão para a Competitividade (Sustentabilidade), em 2020, junto à FGV EAESP; e MSc. em Mecânica dos Solos pela Coppe/UFRJ em 1986. Atuou junto a empresas de consultoria de porte internacional, esteve à frente da Gerência Ambiental de Energia da Alcan Alumínios do Brasil e Novelis do Brasil, e da Coordenação Corporativa de Licenciamento Ambiental de Mineração e Indústria da então Companhia Vale do Rio Doce (CVRD). Ocupa, desde 2009, a Diretoria Executiva da Ferreira Rocha Assessoria e Serviços Socioambientais. Presta assessoria técnico-estratégica a diversos empreendedores nacionais e multinacionais para gestão socioambiental de projetos e avaliação de novas oportunidades de negócios, nos setores de geração de energia e mineração. Obteve menção honrosa com seu Trabalho Aplicado para obtenção do título de Mestre em Gestão para a Competitividade: "Retórica e prática na gestão de *stakeholders* em empreendimentos hidrelétricos: O estudo de caso da UHE Santo Antônio".