

Pereira, Ana Karine

Working Paper

Desenvolvimentismo, conflito e conciliação de interesses na política de construção de hidrelétricas na Amazônia brasileira

Texto para Discussão, No. 1884

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Pereira, Ana Karine (2013) : Desenvolvimentismo, conflito e conciliação de interesses na política de construção de hidrelétricas na Amazônia brasileira, Texto para Discussão, No. 1884, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91316>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

1884

TEXTO PARA DISCUSSÃO

DESENVOLVIMENTISMO, CONFLITO E CONCILIAÇÃO DE INTERESSES NA POLÍTICA DE CONSTRUÇÃO DE HIDRELÉTRICAS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA

Ana Karine Pereira

DESENVOLVIMENTISMO, CONFLITO E CONCILIAÇÃO DE INTERESSES NA POLÍTICA DE CONSTRUÇÃO DE HIDRELÉTRICAS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA

Ana Karine Pereira*

* Doutoranda do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPol/UnB) e bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2013

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

APRESENTAÇÃO 7

1 INTRODUÇÃO 7

2 ANTECEDENTES DO PROJETO DE BELO MONTE: CENTRALISMO TECNOCRÁTICO,
AUTORITARISMO E DESENVOLVIMENTISMO 12

3 O NOVO ARRANJO POLÍTICO-INSTITUCIONAL: MULTIPLICIDADE DE ATORES COM
PODER DE VETO, DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E ARRANJOS PARTICIPATIVOS 18

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS 41

REFERÊNCIAS 45

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR 47

APÊNDICE 49

SINOPSE

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva marcou a retomada da postura estatal de forte indutor do crescimento econômico a partir do investimento em obras variadas de infraestrutura, algo evidenciado com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007. Essa atuação estatal encontra paralelo no governo Vargas e, principalmente, nos governos autoritários das décadas de 1970 e 1980, quando o Estado planejou a construção de hidrelétricas, a pavimentação de rodovias etc. Entretanto, o contexto atual é radicalmente diferente, sendo caracterizado por um arranjo político-institucional que envolve múltiplos atores nos processos decisórios e de implementação de políticas públicas, além de ser marcado pela presença de instrumentos de interação entre Estado e sociedade civil e por uma legislação ambiental que torna mais rigorosa a aprovação de empreendimentos com impacto ambiental. Este artigo se propõe a analisar a atuação contemporânea do Estado brasileiro a partir do estudo do encontro entre ativismo estatal e democratização. Para tanto, é realizado um estudo comparativo entre o arranjo político-institucional do passado – que se insere em um contexto de desenvolvimentismo e autoritarismo político – e o arranjo atual a partir do estudo de duas hidrelétricas planejadas para a Amazônia brasileira, Tucuruí e Belo Monte. Conclui-se que o arranjo atual proporciona a explicitação e a defesa de interesses variados, o que justifica a superioridade técnica dos projetos de hidrelétricas atuais. Entretanto, o arranjo atual não é capaz de processar os conflitos que emergem do embate entre interesses divergentes, o que tem causado a judicialização dos processos decisório e de implantação de hidrelétricas e a baixa legitimidade desses projetos. Essa dificuldade de conciliar interesses é explicada pelas diferenças existentes entre os ramos estatais envolvidos na construção de grandes hidrelétricas: a capacidade decisória se concentra em órgãos com pouca abertura política, enquanto a capacidade participativa é característica de órgãos com baixa capacidade decisória. A metodologia utilizada neste artigo é variada e inclui entrevistas a atores-chave e análise documental.

Palavras-chave: desenvolvimentismo; democracia; ativismo estatal; hidrelétricas; Amazônia; Belo Monte.

ABSTRACTⁱ

The election of Luiz Inácio Lula da Silva marked Brazil's resumption of "big government" intervention in the economy, particularly through investment in a variety of infrastructure projects, as evidenced by the launch of the Growth Acceleration Program in 2007. Historically, such infrastructural projects were typical of the Vargas government and were especially common during the Authoritarian Period (1964-1985), when the State planned to build hydroelectric dams, to pave roads, etc. The current context is radically different, however, being characterized by a political and institutional arrangement that involves multiple stakeholders in the decision and implementation process of public policies, and is marked by a close relationship between State and civil society and by environmental legislation that makes the approval process of projects with environmental impact more rigorous. This article aims to analyze the performance of the contemporary Brazilian state by studying the encounter between state activism and democratization. We conduct a comparative study between the political and institutional arrangement of the past, characterized by dictatorship and developmentalism; and the current arrangement of democracy and developmentalism. This comparative analysis is based on the study of two large dams planned to the Amazon, Tucuruí and Belo Monte. We conclude that the current arrangement stimulates the defense of a variety of interests, which explains the technical superiority of the current hydroelectric projects. Nevertheless, the current arrangement is not able to organize and conciliate the conflicts that emerge from the clashes of divergent interests, which have caused the judicialization of the decision and implementation process of dams and also the low legitimacy of these projects. The difficulty to conciliate interests is explained by differences between state branches involved in the construction of large dams: the decision-making capacity is concentrated in state agencies that are politically closed whereas the participatory capacity is concentrated in state agencies with low decisional capacity. The methodology used in this paper is varied and includes interviews with key political actors and documental analysis.

Keywords: developmentalism; democracy; state activism; hydroelectric; Amazon; Belo Monte.

ⁱ. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

APRESENTAÇÃO

Este texto integra o conjunto de produtos da pesquisa *Estado, democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento*, realizada com a colaboração dos técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e pesquisadores de universidades brasileiras e estrangeiras.¹ A pesquisa tem como objetivo analisar os arranjos político-institucionais de políticas públicas representativas dos atuais esforços do governo em promover o desenvolvimento. Os estudos de caso envolvem: o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV); o projeto de transposição e revitalização do rio São Francisco; o projeto da hidrelétrica de Belo Monte; as iniciativas de revitalização da indústria naval; o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB); o Programa Brasil Maior; o Programa Bolsa Família (PBF); o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Além desses, a pesquisa elegeu também como objeto de análise o papel das empresas estatais como agentes de formulação e efetivação de políticas de cunho desenvolvimentista, sobretudo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Petrobras. Ao analisar como se constituem os arranjos de implementação dessas políticas e seus efeitos sobre os resultados observados, pretende-se ampliar a compreensão sobre a ação do Estado no Brasil atual, extraindo-se subsídios para a inovação institucional da gestão das políticas públicas no atual contexto democrático brasileiro. Ao todo são doze textos para discussão publicados ao longo do ano de 2013.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, tem-se observado, no Brasil, a retomada de diversos projetos ligados à infraestrutura – como a construção de rodovias e de hidrelétricas – com o objetivo de estimular o desenvolvimento econômico. A retomada desses projetos é acompanhada da emergência de uma postura estatal de forte indutor do desenvolvimento econômico (Pires e Gomide, 2012a). Esse padrão de atuação estatal não é inédito na história brasileira, uma vez que essa postura foi adotada no passado, principalmente durante a ditadura militar. Entretanto, esse novo ativismo estatal tem ocorrido em um novo contexto político de consolidação da democracia brasileira. Dessa forma, paralelamente

1. A pesquisa é coordenada por Alexandre A. Gomide e Roberto R. C. Pires, Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)/Ipea.

à adoção de projetos desenvolvimentistas, o compromisso com o aprofundamento democrático ganhou um espaço privilegiado na agenda política dos últimos anos.

O objetivo geral deste artigo é contribuir para a discussão sobre a atuação contemporânea do Estado brasileiro a partir da análise de um estudo de caso. Essa discussão é pautada na análise das implicações do encontro entre ativismo estatal e democracia. Por um lado, os projetos desenvolvimentistas abordam áreas e interesses variados – crescimento econômico, questões sociais, sustentabilidade ambiental; por outro, a inserção desses projetos em um ambiente democrático complexifica o processo de implementação desses empreendimentos, uma vez que atores diversos são empoderados. Assim, esse encontro exige que o Estado tenha não apenas capacidade técnico-administrativa, mas também capacidade política de expandir os canais de interlocução com a sociedade civil e de conciliar interesses divergentes (Pires e Gomide, 2012b).

No momento em que o Estado assumiu a tarefa de estimular o desenvolvimento econômico, a oferta de energia ganhou um *status* de extrema importância na agenda política. Para manter as taxas de crescimento econômico, é necessário adicionar de 4.500 a 5 mil megawatt (MW)² ao ano (a.a.), no sistema elétrico brasileiro (Costa, 2010). Como a matriz energética nacional é caracterizada pela grande importância³ da eletricidade proveniente de fontes hídricas, vários projetos de usinas hidrelétricas (UHEs)⁴ concebidos durante a ditadura militar têm sido retomados e concretizados no momento atual. É interessante notar que, de acordo com dados do Plano Nacional de Energia (PNE) 2030, apesar de 77,1% da energia elétrica consumida ser produzida por hidrelétricas, cerca de 70% do potencial hidrelétrico brasileiro ainda não foi aproveitado.⁵ Como a maior parte desse potencial se encontra no Norte do país,⁶ o governo tem priorizado essa região para aumentar a oferta de energia elétrica.

2. Por questões comparativas, a capacidade instalada da matriz de energia elétrica do Brasil alcançou, em agosto de 2011, 115 mil MW. Fonte: <<http://www.brasil.gov.br/sobre/economia/energia/setor-eletrico/sistema-interligado-nacional/print>>.

3. De acordo com dados do PNE 2030, em 2006, 77,1% da energia elétrica do país eram provenientes de hidrelétricas.

4. Além de Belo Monte, podem-se citar as hidrelétricas Jirau e Santo Antônio, no rio Madeira.

5. Esses dados se referem a 2006.

6. De acordo com dados do PNE 2030, 91% do potencial hidrelétrico da região Norte ainda não foi aproveitado.

Um desses projetos é a polêmica usina hidrelétrica de Belo Monte, cogitado durante a ditadura militar e retomado recentemente, principalmente a partir do primeiro mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O estudo de Belo Monte foi escolhido porque ele permite que se compare a evolução do projeto da usina a partir de dois contextos políticos bastante diferentes: *i*) um Estado autoritário cujas decisões se baseavam no centralismo burocrático; e *ii*) um Estado democrático, inserido em um sistema político que empoderava diversos atores no processo decisório e de implementação de políticas públicas.

Além disso, o projeto de Belo Monte se insere em um ambiente predominantemente contencioso, sendo caracterizado por alguns autores como o embate entre duas coalizões que vêm negociando o plano da usina por mais de trinta anos. A coalizão de defesa é formada pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), pelo Ministério de Minas e Energia (MME), pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e pela Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobras). Esse grupo defende a construção de Belo Monte por acreditar que a energia hidrelétrica é vantajosa para o país por ser mais barata. O fato de Belo Monte estar distante da maior hidrelétrica brasileira, Itaipu, sugere a possibilidade de se complementar o sistema hidrelétrico com uma nova usina que possui o período de variação do nível de água diferente de Itaipu. Esse grupo utiliza o argumento de que Belo Monte é um projeto de interesse estratégico para o país por permitir a manutenção do crescimento econômico brasileiro (Hochstetler, 2010; Fearnside, 2006, 2011).

A coalizão de bloqueio, por sua vez, é formada por uma rede de atores nacionais e internacionais, representantes do governo e da sociedade civil.⁷ Dentre os atores estatais, especial ênfase deve ser dada ao Ministério Público (MP), que interferiu diversas vezes no processo para garantir a sustentabilidade ambiental de Belo Monte e a participação de todos os atores afetados por ela. Em relação aos atores da sociedade civil, o ISA, grupos indígenas e movimentos locais – como o MXVPS e o MMTACC – têm tido um papel de destaque no processo de negociação. Os participantes desse grupo são motivados pelo medo das consequências sociais e ambientais da construção da usina, além de serem contra o modelo de desenvolvimento para a Amazônia defendido pela coalizão de defesa (Hochstetler, 2010; Fearnside, 2006, 2011).

7. Movimento dos Atingidos por Barragem (MAB); o Movimento pelo Desenvolvimento da Rodovia Transamazônica pelo Xingu (MPDXTX); International Rivers Network (IRN); Living Rivers Coalition; Instituto Socioambiental (ISA); Friends of the Earth-Brazilian Amazônia (FOE-AP), Greenpeace; Conservation International (CI); Movimento Xingu Vivo para Sempre (MXVPS); Movimento das Mulheres Trabalhadoras de Altamira do Campo e da Cidade (MMTACC) etc.

Essa intensidade de conflitos possibilita que se analise como o arranjo político-institucional, que organiza os processos decisório e de implementação de políticas, permite que o Estado execute projetos de “interesse estratégico”⁸ ao mesmo tempo em que consegue conciliar opiniões diversas para obter legitimidade social. Entende-se arranjo político-institucional como as “(...) configurações de instituições, organizações, atores e processos, que dão sustentação, viabilizam ou impedem ações específicas do governo” (Pires e Gomide, 2012a, p. 4). No caso de Belo Monte, esse arranjo é formado pelo compartilhamento de competências entre diversas instituições estatais – setor elétrico, Casa Civil da Presidência da República, setor ambiental, Congresso Nacional; por processos participativos de interação entre Estado e sociedade civil; e pela legislação ambiental, que prevê que a gestão ambiental seja realizada de forma inclusiva e participativa.

Belo Monte é especialmente interessante porque, apesar de o projeto ter evoluído consideravelmente do ponto de vista técnico, ambiental e social, a aceitabilidade da usina é ainda baixa. De fato, a retomada do projeto da usina, na década de 1990, foi acompanhada da revisão do projeto inicial, com a redução da área do reservatório e da potência instalada. Entretanto, a partir de entrevistas e de análise documental, é possível perceber que o processo decisório e de instalação da usina ainda é caracterizado por diversos atores da sociedade e pelo MP como autoritário e pouco participativo. Essa observação se torna ainda mais interessante quando se constata que o arranjo político-institucional pós-democratização estimula um processo participativo entre atores variados: o licenciamento ambiental envolveu diversos atores, ocorreram audiências públicas, o Congresso Nacional teve que aprovar o projeto.

A fim de entender essa aparente contradição, este artigo desagrega o arranjo político-institucional existente para construção de hidrelétricas no Brasil em três fases: a fase do setor elétrico, a do Congresso Nacional e a do setor ambiental. Consta-se que as duas primeiras fases são caracterizadas por grande capacidade de decisão: no setor elétrico, são definidas as principais características da usina, como área, localização e potência; no Congresso Nacional, há possibilidade real de o projeto da usina ser bloqueado. Entretanto, essas duas fases são caracterizadas pela baixa abertura política, já que suas decisões são centralizadas.

8. Este termo tem sido usado pelo CNPE para se referir ao projeto de Belo Monte.

Por outro lado, a fase do setor ambiental é caracterizada pela sinergia entre atores estatais – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Fundação Nacional do Índio (Funai), Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), entre outros – e grupos da sociedade civil, principalmente a partir da realização de audiências públicas. Todavia, quando a fase do setor ambiental é iniciada, o processo decisório já se encontra em uma fase bastante avançada: as principais características da usina já foram definidas e o projeto já foi aprovado pelo Congresso Nacional.

Conclui-se que o arranjo político-institucional atual é bastante eficaz na criação de oportunidades de explicitação de interesses variados e divergentes. A existência de canais de interação entre Estado e sociedade – como as audiências públicas; a ampla atuação do MP como defensor de interesses difusos e da legalidade; o processo de licenciamento ambiental que estimula a interação entre diversos órgãos; tudo isso permite que inúmeros interesses sejam defendidos. Entretanto, o arranjo atual apresenta pouca capacidade de processar os conflitos provenientes da explicitação de interesses diversos, o que faz com que o Estado apresente dificuldades de conciliar esses interesses. Como será visto, a explicação para isso se encontra nos diferentes níveis de abertura e de poder decisório entre os setores do Estado.

A baixa capacidade do arranjo estudado de processar conflitos tem consequências negativas para a implementação do projeto de Belo Monte. A falta de um acordo com os diversos grupos sociais afetados pela usina levou à extrema judicialização do processo, o que tem provocado várias interrupções no licenciamento ambiental da usina. Soma-se a isso a baixa aceitabilidade da usina, que ainda é questionada e combatida por grupos sociais expressivos, como é caso do MXVPS.

As informações apresentadas neste artigo possuem fontes variadas. Para esta pesquisa foram analisados os 46 volumes do processo de licenciamento ambiental, o que forneceu dados diversos sobre as audiências públicas, os atores envolvidos no processo, pareceres técnicos, decisões judiciais etc. Em complemento, foram estudadas as treze primeiras ações civis públicas do Ministério Público Federal (MPF), que criticam muitos momentos do processo decisório e de construção da usina. Por fim, foram entrevistados 22 atores-chave no processo de Belo Monte: movimentos sociais, sindicatos, lideranças indígenas, MPF, Ibama e Funai.

2 ANTECEDENTES DO PROJETO DE BELO MONTE: CENTRALISMO TECNOCRÁTICO, AUTORITARISMO E DESENVOLVIMENTISMO

O Brasil é o país que construiu o maior número de barragens na América Latina, durante o século XX (Khangram, 2004), e o terceiro maior produtor de energia de fonte hidráulica no mundo (PNE 2030). A decisão de construir barragens para a geração de energia elétrica aparece como um dos componentes centrais da estratégia de desenvolvimento do país adotado a partir da década de 1930. Nesse período, o governo Vargas iniciou um modelo desenvolvimentista caracterizado pela liderança estatal, pela intensiva utilização de recursos naturais para a execução de projetos econômicos e pelas decisões centralizadas na tecnocracia estatal. Tal modelo foi consolidado com o ideal militar de “Brasil Grande”, traduzido em diversos projetos ligados ao desenvolvimento econômico liderado pelo Estado, como a Transamazônica, o Projeto Carajás e a usina hidrelétrica de Itaipu (Khangram, 2004).

Dessa forma, a partir da ditadura militar, houve uma intensificação da presença do Estado na Amazônia por meio de diversos planos governamentais de desenvolvimento econômico. Inicialmente, a ação estatal na região foi guiada pela Política de Integração Nacional – por meio do lema “energia e transporte” – e pela Política de Segurança Nacional, que considerava a Amazônia como área estratégica para a proteção das fronteiras nacionais (Hochstetler e Keck, 2007; La Rovere e Mendes, 2000). La Rovere e Mendes (2000, p. 194) esclarecem que, entre 1968 e 1974, a atuação do Estado brasileiro na Amazônia focava na promoção da sua ocupação:

A ocupação da Amazônia em escala gigantesca e ritmo acelerado foi considerada prioridade máxima, em termos econômicos e geopolíticos, entendida que foi como espaço capaz de absorver a tensão social, fornecer novos recursos, ampliar o mercado interno e assegurar a influência do Brasil na América do Sul.

A partir do primeiro choque de petróleo, em 1973, a estratégia do Estado tornou-se “(...) mais seletiva, mais diversificada e de cunho econômico crescente, configurando a Amazônia como grande fronteira de recursos” (La Rovere e Mendes, 2000, p. 204, *apud* Becker, 1982). Dessa forma, a industrialização da região, o desenvolvimento de ligações inter-regionais, o incentivo a projetos de exploração de minérios e o estímulo à agropecuária se inserem na estratégia do Estado brasileiro de incorporar a Amazônia ao espaço produtivo do país. A implantação desses projetos aumentou consideravelmente

a demanda energética da região, o que justifica, em parte, a construção das primeiras grandes hidrelétricas na Amazônia nesse período.

Nesse contexto da crise do petróleo, a construção de grandes hidrelétricas na Amazônia e de usinas de pequeno e médio portes nas demais regiões do país⁹ se configurou como uma das principais estratégias de diversificar a matriz energética brasileira (Dória, 1976). Essa ideia foi evidenciada no Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) e no PNEE 1987-2010 (Brasil, 2011), que listou a construção de 79 barragens na Amazônia para aumentar o aproveitamento da capacidade hidrelétrica da região (Fearnside, 2006). O objetivo do governo era aumentar de 9% para 78% o aproveitamento do potencial hidrelétrico da região Norte até 2010. Como resultado desse foco do governo em hidrelétricas, houve a necessidade da expansão do setor elétrico brasileiro: em 1965, a Eletrobras criou a Eletrosul para implantar seu programa de energia no Sul do país e, em 1973, foi criada a Eletronorte (Dória, 1976).

O grande enfoque dado para a Amazônia pela política energética do país era justificado pelo fato de a construção de usinas na região ter um custo social e econômico mais baixo, já que existe grande disponibilidade de terra, a população da região é escassa, o nível de atividade econômica é baixo e os solos são pouco férteis. Além disso, a intenção do governo de atrair indústrias eletrometalúrgicas para o leste da Amazônia foi essencial para a decisão de construir hidrelétricas na região, uma vez que as usinas supririam essas indústrias com eletricidade (Monosowski, 1990; Barrow, 1988).

Os dados atuais (PNE 2030) sobre o aproveitamento do potencial hidrelétrico da região Norte mostram que 91% do potencial hidrelétrico dessa região ainda não havia sido explorado em 2006, o que revela que os planos dos militares foram parcialmente frustrados, por um lado. Mesmo assim, a maioria das hidrelétricas existentes no país foi construída nesse período, incluindo Tucuruí e Balbina, as duas maiores hidrelétricas na Amazônia concluídas durante a ditadura militar. As usinas construídas nesse período foram severamente criticadas pelas suas consequências sociais e ambientais (Costa, 2010). Nesse sentido, Tucuruí e Balbina são exemplos emblemáticos de projetos malsucedidos: geraram problemas de saúde pública, afetaram populações indígenas e tradicionais, criaram problemas demográficos, os programas de mitigação e compensação foram inadequados etc. Além disso, os estudos

9. De acordo com o Plano Nacional de Energia Elétrica (PNEE) 2010, uma usina de médio porte produz até 300 MW de energia.

ambientais desses projetos foram extremamente técnicos, não havendo participação da população atingida (Fearnside, 2001; Barrow, 1988).

O estudo do arranjo político-institucional da usina de Tucuruí será utilizado aqui como um instrumento de comparação entre o arranjo atual, pós-democratização, e o do passado, referente à ditadura militar. Tucuruí representa bem o arranjo do passado por se inserir em um período de fortalecimento do setor elétrico, de um lado, e de fragilidade da legislação ambiental, de outro. Assim, o debate sobre a usina ocorreu em um contexto de padronização das avaliações de projetos relacionados com a expansão de energia, de estruturação do setor elétrico e de inexistência de um sistema e de uma política nacional de meio ambiente. Além disso, o exemplo do arranjo de Tucuruí é representativo porque a usina foi considerada como de extrema importância pelos militares para o planejamento energético nacional. De fato, a usina representa a hidrelétrica instalada na Amazônia brasileira com maior potência e é a segunda hidrelétrica nacional, totalmente concluída, que mais produz energia.

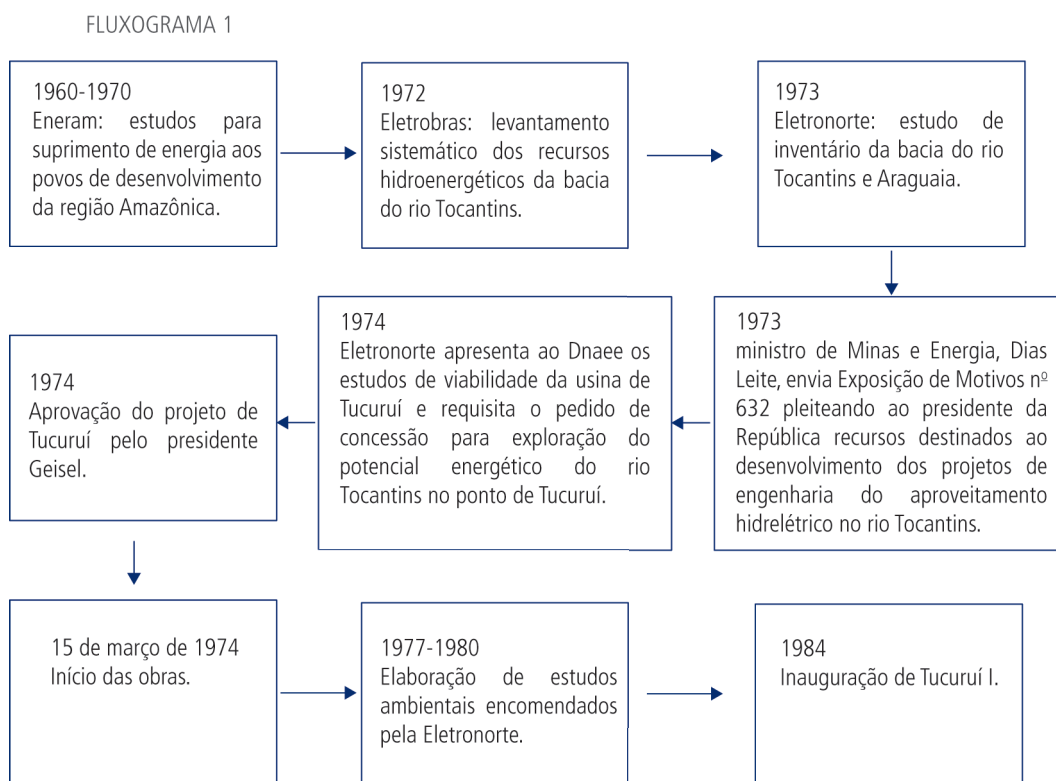
A construção da usina foi motivada pela necessidade de atender as demandas dos projetos de produção de alumínio na Amazônia; de garantir o suprimento de energia para Belém, São Luís e Marabá; de efetuar a interligação elétrica das regiões Norte e Nordeste (La Rovere e Mendes, 2000). Os primeiros debates sobre a necessidade de construir Tucuruí¹⁰ ocorreram no final de 1960 e início da década de 1970. Data desse período a padronização dos procedimentos de avaliação de projetos relacionados com a expansão da energia elétrica, que prevê as seguintes etapas: estimativa do potencial elétrico, inventário hidrelétrico, estudos de viabilidade, projeto básico, projeto executivo, construção e comissionamento. A consolidação da estrutura do setor elétrico, que perdurou até meados da década de 1990, também ocorreu nesse período (mais especificamente, em 1969), sendo composta pelo MME; pela Eletrobras – empresa responsável pelo planejamento e pela execução da política federal de energia elétrica – e as subsidiárias regionais; e pelo Departamento Nacional de Águas e de Energia Elétrica (DNAEE) – órgão normativo e fiscalizador (La Rovere e Mendes, 2000).

Por outro lado, a consolidação da política ambiental brasileira – que insere a obrigatoriedade da aprovação de estudos ambientais, o processo de licenciamento ambiental de três fases e a participação popular por meio de audiências públicas – só

10. A análise realizada aqui se limita a Tucuruí I.

ocorreu na década de 1980, período posterior ao processo decisório e de implementação de Tucuruí. Isso explica por que o arranjo político-institucional, nesse período, era caracterizado pela centralização no setor elétrico e no governo federal. A legislação ambiental na época era composta por leis esparsas (como o Código de Água, de 1934; o Código Florestal, de 1965; e o Código da Pesca, de 1967). Mesmo a legislação existente não foi fielmente considerada, como é o caso do Código de Águas, que estabelece que o aproveitamento de energia elétrica deveria satisfazer interesses gerais, como a alimentação e as necessidades das populações ribeirinhas, a navegação, a irrigação etc. (La Rovere e Mendes, 2000).

A centralidade no setor elétrico e no Executivo federal, além da pouca importância dada às questões ambientais e sociais, pode ser observada no fluxograma 1 que representa o arranjo político-institucional do caso de Tucuruí:



Fonte: La Rovere Mendes (2000).

Como bem mostra o fluxograma 1, o Comitê Coordenador dos Estudos Energéticos da Amazônia (Eneram), – composto por representantes dos Ministérios de Minas e Energia, do Interior, do Planejamento e Coordenação Geral – iniciou, em 1968, os estudos do potencial hidráulico da Amazônia com o objetivo de suprir os polos de desenvolvimento da região, com destaque para a cidade de Belém. Coube à Eletrobras e à Eletronorte a elaboração dos estudos de inventário da bacia do rio Tocantins a fim de levantar os recursos hidroenergéticos que pudessem atender ao mercado de Belém. Já em 1973, o ministro de Minas e Energia, Dias Leite, requisitou, por meio da Exposição de Motivos nº 632/1973, ao presidente da República recursos para o projeto de engenharia de Tucuruí. Logo em seguida, em 1974, a Eletronorte apresentou ao DNAEE os estudos de viabilidade da usina, além de ter requisitado a concessão para a exploração do potencial energético do rio Tocantins no ponto de Tucuruí. A aprovação presidencial da usina ocorreu em 1974, pelo governo Geisel, e em março do mesmo ano as obras da usina tiveram início.

O processo decisório de Tucuruí foi rápido – os estudos começaram em 1973 e a construção da usina se iniciou em 1974 –, o que pode ser explicado pelo pequeno número de atores envolvidos – setor elétrico e Executivo federal – e pela inexistência de uma legislação ambiental rigorosa. A preocupação ambiental teve pouca relevância no processo decisório, já que os estudos ambientais só foram elaborados após o início das obras, o que impediu que medidas compensatórias e corretivas fossem adotadas a partir das consequências previstas pelos estudos. Outras críticas a esses estudos se referem à falta de participação pública e ao seu perfil técnico-científico; à grande ênfase dada apenas aos impactos diretos da obra; à análise dos impactos causados somente na área da barragem, ignorando as consequências da construção da hidrelétrica nas áreas acima e abaixo da área alagada; ao fato de muitos impactos ecológicos não terem sido previstos, como a mudança climática regional causada pelo desflorestamento (Fearnside, 2001; Monosowski, 1990; Barrow, 1988).

O início do debate sobre a construção de Belo Monte se insere no mesmo contexto da construção de Tucuruí. Da mesma forma, o arranjo político-institucional de Belo Monte, nesse momento, é caracterizado pela centralidade do governo federal e do setor elétrico, que teve a iniciativa de realizar estudos para verificar a viabilidade de construir aproveitamentos hidrelétricos no rio Xingu. Entretanto, como será visto,

a retomada do projeto de Belo Monte no período democrático é caracterizada pela existência de um arranjo bastante diferente do de Tucuruí.

Entre 1975 e 1979, o governo brasileiro, por meio da recém-criada Eletronorte, iniciou estudos sobre o potencial hidrelétrico do rio Xingu, o que deu origem ao relatório *Estudos de inventário hidrelétrico da bacia hidrográfica do rio Xingu*, finalizado na década de 1980. Os estudos identificaram seis possíveis barramentos hidrelétricos na bacia do rio Xingu (Irirí, Jarina, Kokraimoro, Ipixuna, Babaquara e Kararaô¹¹) que, somados, alagariam mais de 18 mil km², atingindo cerca de 7 mil índios (Brasil, 2011).

A defesa oficial da construção de Belo Monte pelo governo teve início com o lançamento do PNEE 1987-2010, que destacou o rio Xingu como de extrema importância para o setor energético brasileiro e apontou a usina de Kararaô como a melhor opção para integrar as usinas do rio Xingu ao Sistema Interligado Brasileiro. O plano previa a construção de Kararaô até o ano 2000 e de Babaquara até 2005 (Fearnside, 2006). A partir desse momento, Belo Monte passou a ser considerada como essencial por vários planos energéticos e de desenvolvimento elaborados pelo governo, como o Avança Brasil e o Plano de Aceleração de Crescimento (PAC).¹²

O início da construção de Belo Monte ocorreu em 2011, o que evidencia um grande atraso no planejamento do governo. Vários fatores explicam isso: a mobilização contra a usina surgiu logo no início do debate sobre a construção da hidrelétrica. Essa mobilização inicial tinha como objetivo impedir a construção de projetos com grandes impactos ambientais e sociais no Xingu. Assim, a partir de 1988, grupos indígenas já protestavam, por meio de declarações feitas no Primeiro Encontro dos Povos Indígenas do Xingu, contra a construção de hidrelétricas no Xingu e defendiam um processo decisório mais participativo. A partir desse encontro, diversos atores da sociedade civil começaram a se organizar para combater a usina: organizações não governamentais (ONGs) internacionais como o Survival, Greenpeace, IRN; organizações de âmbito nacional, como o ISA; movimentos locais, como a Fundação Viver Produzir e Preservar (FVPP) e o MMTACC.

11. Antigo nome de Belo Monte.

12. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org>>.

Paralelamente a essa mobilização contra hidrelétricas no rio Xingu, Khangram (2004) descreve uma reforma das agências financiadoras internacionais, liderada por diversas ONGs. A ação desse grupo foi bastante intensa nas décadas de 1980 e 1990 e defendia uma transparência maior do Banco Mundial e a proteção de terras indígenas e de bacias hidrográficas. Como resultado, o Banco Mundial tem declarado que a agência não financia projetos que prejudicam severamente o meio ambiente e que afetam negativamente grupos vulneráveis sem que medidas mitigadoras sejam consideradas. Em 1986, o pedido do Brasil para que o banco financiasse a construção de 136 barragens foi negado pelo diretor executivo dos Estados Unidos por causa de consequências sociais e ambientais. Soma-se a isso o período de forte recessão econômica, endividamento externo e crises inflacionárias observadas no Brasil, a partir de meados da década de 1980 até 1994, e do abandono da orientação desenvolvimentista para a adoção de um posicionamento neoliberal (Giambiagi *et al.*, 2005).

Como consequência da falta de financiamento internacional, da crise econômica nacional e da mobilização social, o projeto de Belo Monte foi abandonado momentaneamente pelo governo. Nesse contexto, a última ação do governo em relação à usina ocorreu no final da década de 1980, quando houve a finalização dos estudos de viabilidade do aproveitamento hidrelétrico (AHE) de Belo Monte e o governo declarou que a usina era prioridade em relação aos outros projetos de hidrelétrica no rio Xingu (Brasil, 2011).

3 O NOVO ARRANJO POLÍTICO-INSTITUCIONAL: MULTIPLICIDADE DE ATORES COM PODER DE VETO, DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E ARRANJOS PARTICIPATIVOS

O projeto de Belo Monte reaparece no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) com o Avanço Brasil, Plano Plurianual (PPA) referente ao período de 2000 a 2003. O plano pode ser caracterizado como “(...) um programa massivo de construção de infraestrutura e outras atividades” (Fearnside, 2002, p. 735), sendo o maior gasto previsto para a região da Amazônia Legal relacionado com hidrelétricas – construção de barragens, de linhas de transmissão e de fechaduras para as barragens –, seguido do custo com a pavimentação de rodovias.

O início da execução do projeto de Belo Monte ocorreu com o governo Lula, que elegeu a usina como um projeto prioritário no PAC. Nesse momento, o governo lançou um discurso desenvolvimentista para justificar a necessidade da usina:

A implantação da Usina Hidrelétrica Belo Monte é extremamente relevante para a sociedade brasileira, consideradas as projeções do planejamento energético nacional. O aumento de demanda por energia elétrica projetado até 2019 exigirá, conforme informações constantes do Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE 2019), o incremento de cerca de 71 MW na capacidade instalada nacional nesse período,¹³ o que representa mais de 60% da capacidade instalada atual (...). A implantação de Belo Monte é importante para assegurar o desenvolvimento nacional, pois o empreendimento terá capacidade instalada total de 11233 MW e adicionará 4571 MW médio de energia ao sistema elétrico nacional¹⁴ (...) A UHE de Belo Monte deve ser avaliada, assim, como um vetor para o desenvolvimento tanto regional quanto nacional (Brasil, 2011, p. 24, 30).

Além desse argumento, o governo afirma que a opção pela retomada de Belo Monte se justifica pelo fato de o país ter assumido compromisso, em 2009, de reduzir as emissões de dióxido de carbono (CO₂) entre 36,1% e 39% até 2020. Nesse intuito, “a UHE Hidrelétrica de Belo Monte ajudará a manter a matriz energética do Brasil como uma das mais limpas de todos os países industrializados, com 46% da energia provenientes de fontes renováveis”¹⁵ (Brasil, 2011, p. 24, 30).

A partir da retomada da discussão sobre Belo Monte, na década de 1990, o projeto da usina sofreu alterações significativas. Dessa forma, em 25 de novembro de 1994, a Portaria nº 769 do DNAEE criou um grupo de trabalho composto por técnicos da Eletronorte, da Eletrobras e do DNAEE com o objetivo de reavaliar energeticamente a configuração estabelecida nos primeiros estudos da usina para confirmar a atratividade do empreendimento; de atualizar os estudos ambientais, hidrológicos e de orçamento; de analisar e propor ações para viabilização sociopolítica do empreendimento. Como resultado desse trabalho, o projeto de Belo Monte foi alterado a fim de minimizar os

13. De acordo com o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE) 2019, esse aumento deve ocorrer em um período de dez anos.

14. Tanto o cálculo da capacidade instalada total como da capacidade média de produção de energia se referem à produção energética no período de um ano.

15. Entretanto, especialistas alertam que as hidrelétricas possuem forte impacto ambiental. Além das alterações negativas na flora, na fauna e no microclima da região, estudos mostram que a decomposição da floresta alagada gera um processo de intensa emissão de gases que contribuem para o aquecimento global (Fearnside, 2009).

impactos ambientais de qualidade da água no rio Bacajá; de eliminar a interferência do reservatório com a área indígena Paquiçamba; de diminuir a área de inundação do reservatório do AHE Belo Monte, minimizando os custos com relocações (MPF, 2009).

Dessa forma, o projeto foi aprimorado: a área de inundação de 1.225 km² foi reduzida para 516 km², dos quais 228 km² (44%) já constituem o próprio rio; não haverá inundação de terras indígenas, ao contrário do que se previa na década de 1980, já que parte das terras indígenas Paquiçamba e Arara da Volta Grande do Xingu seria atingida.¹⁶

A retomada do projeto de Belo Monte se insere em um contexto político radicalmente diferente do momento em que o projeto surgiu, na década de 1970. Houve uma brusca alteração na legislação brasileira, cuja consequência foi o empoderamento de múltiplos atores com poder de veto no processo decisório de grandes usinas hidrelétricas. As duas próximas subseções analisam, primeiramente, os aspectos formais dessa reforma na legislação ambiental e, em seguida, estudam as consequências práticas da nova legislação no processo de Belo Monte.

3.1 Consolidação da legislação ambiental: as previsões legais do novo arranjo político-institucional

Durante a transição para a democracia, o contexto político-institucional em que se insere o projeto decisório de Belo Monte sofreu bruscas alterações. Enquanto no período militar a decisão de construir hidrelétricas se concentrava no setor elétrico e no Executivo federal, com a democratização “(...) as decisões sobre a construção de barragens passaram a ser tomadas conjuntamente com a sociedade, com um grande número de instituições governamentais e, especialmente, com a população afetada” (Costa, 2010, p. 1, tradução nossa). Essa mudança é reflexo da reforma da legislação ambiental, que complexificou o processo decisório e de implementação de empreendimentos com impacto ambiental e social ao empoderar vários atores – surgindo um sistema de governança de múltiplos níveis com a participação de diversos atores com poder de veto – e ao criar várias exigências para que esses projetos sejam aprovados.

16. Entretanto, ativistas sociais e pesquisadores ambientais entrevistados afirmam que mesmo assim haverá impacto direto nas terras indígenas que se localizam na Volta Grande do Xingu, já que o desvio do rio provocará secas.

As legislações responsáveis por essa reforma são: a Lei nº 6.938, de 1981, que criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente; a Lei nº 7.347, de 1985, conhecida com a Lei da Ação Civil Pública; a Constituição de 1988 (CF/1988), que dedicou um capítulo para o meio ambiente; diversas resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e a Lei nº 7.804, de 1989, que operacionalizam os Estudos de Impacto Ambiental (EIAs) para projetos com grande impacto ambiental (Hochstetler e Keck, 2007; Costa, 2010).

A aprovação da Lei nº 6.938/1981 representou o primeiro grande passo para a institucionalização do ambientalismo brasileiro e forneceu os parâmetros da nova gestão ambiental – caracterizada pela atuação próxima entre Estado e sociedade civil e por um MP forte e com grande capacidade de atuar como negociador de interesses. A nova legislação criou um sistema nacional para o meio ambiente, integrado pelo Conama, e uma política nacional para o meio ambiente (Hochstetler e Keck, 2007; Costa, 2010). A Lei nº 6.938 foi resultado de uma grande mobilização, possibilitada pela liberalização política da década de 1980, que criticava o modelo desenvolvimentista e defendia o meio ambiente. Como consequência, ela representa a “(...) primeira vez que uma lei brasileira considerou o imperativo de conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental e a qualidade de vida” (Brasil, 2011, p. 16).

A nova legislação introduziu a necessidade de licenças ambientais e de EIAs para projetos que causam alterações no meio ambiente. O Conama foi investido de grande responsabilidade – algo singular, já que poucos países possuem um órgão colegiado com tantas competências na gestão ambiental – cabendo a este órgão discutir políticas ambientais, recomendar padrões ambientais e regulamentar matéria relativa à exploração de recursos da biodiversidade. Na década de 1990, a experiência do Conama se reproduziria nos níveis estaduais e municipais com a criação de diversos conselhos ambientais e também de comitês de bacia hidrográfica (Hochstetler e Keck, 2007; Costa, 2010).

As mudanças na legislação ambiental foram aprofundadas com a Lei nº 7.347, de 1985, a Lei de Ação Civil Pública, e a CF/1988. A Lei de Ação Civil Pública possibilita que interesses ambientais, do consumidor e difusos sejam defendidos legalmente. Essa lei aumentou consideravelmente os poderes do MP de intervir no processo decisório de empreendimentos com impactos ambientais, ao mesmo tempo em que facilitou o

encaminhamento de demandas da sociedade civil para a esfera política. O MP é uma instituição responsável por assegurar o cumprimento da legislação brasileira, tendo o poder de questionar as ações de agentes privados e de órgãos públicos, funcionando como um agente de *accountability* horizontal. Para tanto, o MP é considerado como um quarto poder, pois possui independência em relação aos outros ramos do governo (Hochstetler e Keck, 2007; Costa, 2010).

A partir da Lei nº 7.347, de 1985, o ministério pôde iniciar ações civis públicas sem necessidade de provocação. Além das ações civis públicas, o órgão conta com outros mecanismos para interferir em processos decisórios: ações penais; organização de audiências públicas; recomendações e Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) (Costa, 2010).

Em relação às ações civis públicas, a competência para iniciação não é exclusiva do MP, já que outros atores podem propô-las.¹⁷ Apesar dessa ampla possibilidade, na maioria dos casos, a sociedade civil encaminha suas reclamações para o MP para que ele entre com o pedido de ação civil pública. A razão disso é que o MP possui melhores condições para iniciar uma ação civil pública: de todos os atores envolvidos no processo de licenciamento ambiental, o MP é o que possui a equipe técnica mais capacitada e preparada para realizar esse tipo de ação (Costa, 2010, *apud* World Bank, 2008; Lopes, 2000). Isso transformou o ministério em um ator bastante poderoso no processo decisório e de efetivação de empreendimentos com impactos ambientais, além de ter reduzido os custos para a sociedade, em geral, de levar demandas sociais para a esfera política. A maioria das ações públicas iniciadas pelo MP está relacionada com questões ambientais, que representam 97% do total de ações civis públicas de autoria do órgão (McAllister, 2008). Dessa forma, o órgão tem sido considerado como o advogado ambiental e o negociador da sociedade (Hochstetler e Keck, 2007; McAllister, 2004, 2008).

Para Hochstetler e Keck (2007), a CF/1988, ao tratar da distribuição de poderes dentro do pacto federativo e da questão ambiental, alterou o contexto em que se insere

17. Os seguintes atores podem propor ação civil pública: Defensoria Pública, União; estados; Distrito Federal e municípios; autarquias; empresas estatais; sociedade de economia mista; qualquer associação que exista há pelo menos um ano e que tenha como um dos seus objetivos a proteção do meio ambiente, do consumidor, da ordem econômica, do mercado livre, dos valores históricos, turísticos e artísticos (Hochstetler e Keck, 2007; Costa, 2010).

o processo decisório sobre construção de hidrelétricas. O capítulo sobre meio ambiente na CF/1988, de forma geral, não introduz novas diretrizes, mas representa uma tentativa de fortalecer a legislação já existente sobre meio ambiente. O fortalecimento do federalismo brasileiro, a partir da transferência de diversas responsabilidades e recursos para o nível municipal e estadual, aumentou consideravelmente o número de atores com poder de vetar decisões políticas.

Na área ambiental, isso resultou na criação de um sistema de “governança de níveis múltiplos”, em que a gestão ocorre a partir da interação de múltiplas escalas territoriais. Costa (2010) ressalta que, com o fortalecimento do federalismo, projetos de importância nacional – como é o caso de Belo Monte – passam a ter um modelo de processo decisório e de implantação em que diversos atores com interesses conflitantes são considerados. O processo de licenciamento ambiental, como será visto nas próximas seções, exemplifica bem o compartilhamento de poder de decisão entre atores situados em diversos níveis.

Outro ponto importante em relação à nova Constituição se refere ao tratamento especial dado às comunidades indígenas. A Magna Carta considera as terras indígenas como federais, sendo partes do domínio exclusivo da União. Entretanto, o Artigo 231 da Constituição também reconhece o direito de grupos indígenas às terras tradicionalmente ocupadas por eles. Como consequência, a exploração de recursos hídricos em terras indígenas depende de autorização legislativa, que deve garantir a ocorrência de oitivas das comunidades indígenas afetadas (Costa, 2010).

Além da garantia estabelecida pela Constituição para a inclusão de povos indígenas no processo decisório de empreendimentos que tenham impacto em suas terras, ao ratificar¹⁸ a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 1989, em julho de 2002, o Brasil se comprometeu a

consultar os povos interessados, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente; [e a] criar meios pelos quais esses povos possam participar livremente, ou pelo menos na mesma medida assegurada aos demais cidadãos, em todos os

18. Entretanto, como será detalhado mais adiante, tal convenção ainda não foi regulamentada.

níveis decisórios de instituições eletivas ou órgãos administrativos responsáveis por políticas e programas que lhes afetem (Convenção nº 169 da OIT, Artigo 6º).

Outra legislação aprovada no momento de transição democrática foi a Lei nº 7.804, de 1989, que tornou mais difícil a aprovação de projetos com impactos ambientais ao reforçar a obrigação do licenciamento ambiental e de EIAs para projetos que podem causar danos ambientais. Coube à Resolução nº 237, de 1997, do Conama regulamentar o licenciamento, conferindo um perfil bastante holístico ao processo (Costa, 2010).

A Resolução do Conama nº 9/1987 introduziu um mecanismo participativo no licenciamento ambiental, a audiência pública. De acordo com essa resolução, a finalidade das audiências é “(...) expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido Relatório de Impacto Ambiental (Rima), dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito”. Essas audiências devem ocorrer nas seguintes situações: por iniciativa da agência ambiental, responsável pelo licenciamento, sempre que julgar necessário; por provocação de entidade da sociedade civil, do MP ou por cinquenta ou mais cidadãos. A resolução determina que a audiência pública deve ser dirigida pelo representante do órgão licenciador que, após a exposição objetiva do projeto e do seu respectivo Rima, abrirá as discussões com os interessados presentes. Quando for o caso de o órgão responsável pelo licenciamento negar solicitação de audiência pública, a licença concedida não terá validade. A resposta do Estado brasileiro às críticas da Comissão Internacional dos Direitos Humanos em relação a Belo Monte esclarece a função oficial das audiências:

As audiências públicas formam outra etapa importante do processo de licenciamento. Todas as manifestações colhidas durante sua realização são documentadas e juntadas aos autos, de modo a que sejam consideradas nas análises pertinentes pelo órgão licenciador (...). A audiência pública é, portanto, mecanismo que incorpora dois princípios fundamentais de Direito Ambiental: a publicidade e a participação pública (...). Por fim, é com base no RIMA e em todos os debates ocorridos nas audiências públicas que o órgão ambiental (Ibama, no caso) elabora seu parecer final para a declaração da viabilidade ambiental ou não do projeto (Brasil, 2011, p. 20-22).

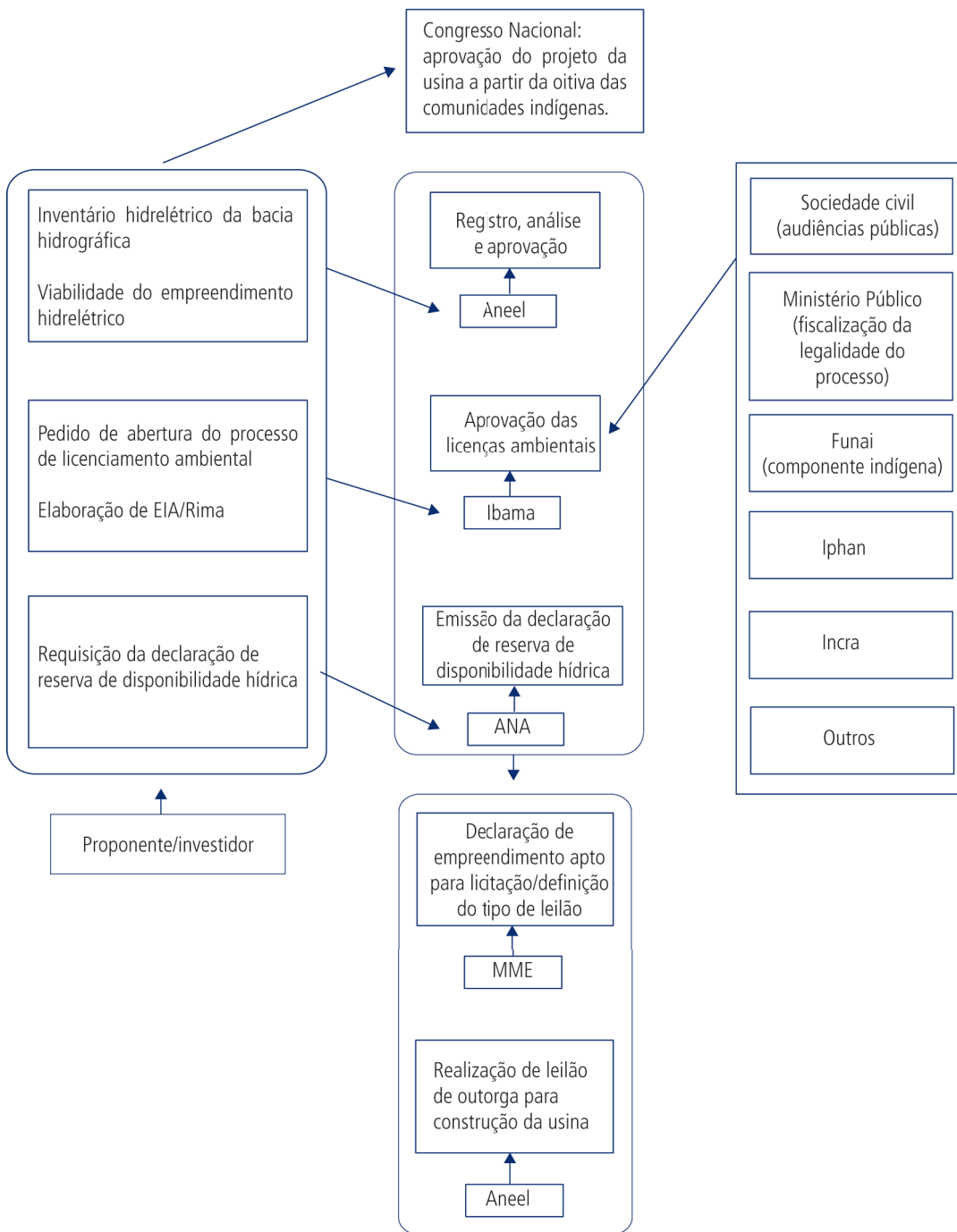
A aprovação dessas legislações teve dois impactos no arranjo político-institucional de empreendimentos com impacto ambiental: *i*) aumentou o número de atores com poder de interferir no processo decisório e de implementação desses projetos; e *ii*)

criou uma série de restrições e condicionantes para que esses empreendimentos sejam aprovados. Assim, a reforma da legislação ambiental fez surgir um arranjo muito mais democrático ao criar diversas possibilidades de interferência dos atores sociais afetados por grandes obras: por meio de audiências públicas e de oitivas das comunidades indígenas, a partir da provocação do MP etc. Além disso, o licenciamento ambiental deve considerar os interesses de atores diferentes por meio da manifestação de vários órgãos durante o processo – Iphan, Funai, órgãos ambientais de nível local etc.

A consolidação da legislação ambiental brasileira foi seguida por uma reforma no setor elétrico,¹⁹ na década de 1990, que redefiniu as competências das agências estatais, além de ter criado novos atores, como a Aneel. O fluxograma 2 ilustra o atual arranjo político-institucional que organiza os processos decisório e de implementação de grandes hidrelétricas no país. Quando comparado com o arranjo de Tucuruí, fica evidente que o processo atual é muito mais eficaz na criação de oportunidades de explicitação de interesses diversos. Entretanto, a inserção de atores variados permite a eclosão de conflitos, uma vez que seus interesses são muitas vezes divergentes. A capacidade do arranjo atual de processar esses conflitos, característicos de processos democráticos, é de extrema importância. Os próximos parágrafos analisam essa capacidade.

19. A próxima subseção apresentará a configuração atual do setor elétrico.

FLUXOGRAMA 2



Elaboração da autora.

3.2 O funcionamento do novo arranjo político-institucional: a explicitação e o processamento de conflitos

Para que se possa entender quais as consequências do novo arranjo político-institucional para os processos decisório e de instalação de grandes hidrelétricas, é necessário que se tenha em mente as etapas para a aprovação e execução da usina de Belo Monte (quadro 1).

QUADRO 1

Acontecimento	Fase	Órgão	Ano
Estudos de aproveitamento hidrelétrico da bacia do rio Xingu	Setor elétrico	Eletrobras/Eletronorte	1975
Conclusão dos estudos de inventário	Setor elétrico	Eletrobras/Eletronorte	1980
Aprovação dos estudos de inventário do rio Xingu	Setor elétrico	DNAEE	1988
Autorização para que a Eletronorte realizasse estudos de viabilidade para a AHE Belo Monte	Setor elétrico	MME	1988
Conclusão dos primeiros estudos de viabilidade	Setor elétrico	Eletrobras/Eletronorte	1989
Revisão dos primeiros estudos da usina: alterações no projeto da usina	Setor elétrico	DNAEE, Eletrobras/Eletronorte	1994
Conclusão dos estudos de viabilidade técnico-econômica e ambiental	Setor elétrico	Eletrobras/Eletronorte	2000
Congresso Nacional aprova projeto de Belo Monte	Setor legislativo	Congresso Nacional	2005
Abertura do processo de licenciamento ambiental	Setor ambiental	Ibama	2006
Belo Monte é elevado a empreendimento prioritário para implantação e licitação	Setor elétrico	CNPE	2008
Conclusão dos estudos de impacto ambiental pela Eletrobras e realização de audiências públicas	Setor ambiental	Ibama	2009
Concessão de licença prévia (LP)	Setor ambiental	Ibama	2010
Aprovação dos estudos de viabilidade da UHE Belo Monte	Setor elétrico	Aneel	2010
Publicação da data do leilão de outorga	Setor elétrico	MME	2010
Leilão de outorga	Setor elétrico	Aneel	2010
Concessão de licença de instalação (LI)	Setor ambiental	Ibama	2011

Elaboração da autora.

3.2.1 A fase do setor elétrico

O setor elétrico possui grande importância no atual arranjo político-institucional. Dessa forma, ele atua em diferentes momentos do processo decisório e de implantação de hidrelétricas, ao contrário, por exemplo, do Congresso Nacional que tem uma participação pontual. Assim, todo o início do processo é de sua responsabilidade, e sua atuação continua nas fases posteriores de forma paralela ao licenciamento ambiental.

O setor elétrico brasileiro é formado por uma série de órgãos vinculados ao MME e à Presidência da República. Até 1960, os assuntos de minas e energia eram de competência do Ministério da Agricultura. Com a Lei nº 3.782, de junho de 1960, foi criado o MME. O setor tem passado por diversas reformas institucionais desde a década de 1990 e, de acordo com a legislação mais recente, que define as competências

do MME – a Lei nº 10.683/2003 – compete a ele atuar nas áreas de geologia, recursos minerais e energéticos; aproveitamento da energia hidráulica; mineração e metalurgia; e petróleo, combustível, energia elétrica e nuclear.

De acordo com técnicos entrevistados da Aneel, a realização de grande parte das atividades relacionadas com a aprovação de hidrelétricas no Brasil é compartilhada, atualmente, entre a Aneel e o MME. Dessa forma, cabe à Aneel registrar, analisar e aprovar os estudos de inventário, de viabilidade e de projetos básicos dos aproveitamentos hidrelétricos do país. Esses estudos são apresentados pelos atores que propõem a construção de usinas que, segundo a legislação brasileira, podem ser tanto um particular como uma instituição estatal. Apesar de a legislação não impor restrições, os técnicos entrevistados afirmam que é bastante comum que, no caso de pequenas hidrelétricas, a iniciativa parta de particulares, enquanto as grandes hidrelétricas geralmente são propostas pelo grupo Eletrobras.

Os estudos de inventário têm início com o *Manual de inventário hidrelétrico da bacia hidrográfica* por estimativa do potencial hidrelétrico, momento em que são feitas as análises preliminares das características da bacia a fim de verificar sua vocação para geração de energia elétrica. Em seguida, é elaborado o *Inventário Hidrelétrico da Bacia Hidrográfica*, o qual analisa as várias alternativas de divisão de queda para a bacia hidrográfica, gerando diversos projetos que são comparados entre si.

Depois de serem realizados os estudos de viabilidade, cabe à Aneel conceder registro aos interessados para autorizar a realização de estudos de viabilidade do empreendimento, que se referem a “(...) estudos mais detalhados para a análise da viabilidade técnica, energética, econômica e socioambiental que leva a definição do aproveitamento ótimo que irá ao leilão de energia” (Brasil, 2009, p. 24). É aqui que as características principais, como tamanho e potência da usina, são definidas.

No caso de Belo Monte, a Eletrobras foi a responsável pela realização desses estudos desde a primeira fase do projeto, na década de 1970. Em 1994, quando o projeto foi retomado, criou-se um grupo formado por Eletronorte, Eletrobras e DNAEE com o objetivo de realizar novos estudos sobre a usina, o que culminou em alterações significativas no plano inicial.

A etapa seguinte se refere à realização dos estudos socioambientais e à abertura do processo de licenciamento ambiental. Ainda, deve ocorrer a requisição à Agência Nacional de Águas (ANA) da Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica. Após a aprovação desses estudos e da emissão da Licença Ambiental Prévia (LAP), cabe ao MME avaliar se o empreendimento está apto para ser licitado, além de definir o tipo de leilão pelo qual serão negociadas a concessão e a venda de energia. O leilão é realizado pela Aneel e, em seguida, deve ser entregue um cronograma de atividades para execução das obras, cuja fiscalização também compete à agência. No caso de Belo Monte, o vencedor do leilão, ocorrido em 2010, foi a Norte Energia – grupo formado por empresas estatais e privadas do setor elétrico, entre elas a Eletrobrás.²⁰

Paralelamente a essas fases mais técnicas, a atuação de dois órgãos se destaca na articulação política dentro do governo. O primeiro é o CNPE, órgão de assessoramento do presidente da República com a função de propor políticas nacionais na área energética. O Decreto nº 3.520, de 21 de junho de 2000, prevê que o conselho é composto por doze representantes do Estado e por dois da sociedade civil – “um representante da sociedade civil especialista em matéria de energia” e um assento para a universidade brasileira. Dessa forma, além da desproporcionalidade numérica entre membros do Estado e da sociedade, a presença desta no conselho se limita à sociedade civil especializada, o que evidencia o caráter pouco inclusivo do conselho.

O conselho tem aprovado resoluções importantes referentes à usina. Dentre elas se destaca a Resolução nº 6, de junho de 2008, que elege Belo Monte como empreendimento prioritário para implantação e para licitação, já que a usina é considerada como de interesse estratégico para a produção energética do país. Esse argumento tem sido utilizado por diversas agências estatais para garantir a continuidade do processo de implementação da usina de Belo Monte. Por exemplo, segundo o procurador do MPF de Belém, o julgamento de diversas ações civis públicas pelo Judiciário usa essa ideia de interesse estratégico para permitir que a construção da usina continue. Além disso, a decisão do conselho de elevar Belo Monte como empreendimento prioritário pelo governo tem sido levada a sério pelos diferentes poderes e agências; já que as decisões de diversos atores estatais – Judiciário, Ibama, ANA, Funai – têm sido concertadas no sentido de aprovar a usina.

20. Fonte: <http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/hotsite_beloMonte/index.cfm>.

No mesmo decreto, o conselho afirma que Belo Monte será a única usina construída no rio Xingu. Essa declaração tem sido interpretada por ativistas sociais entrevistados como uma forma de o governo ganhar maior aceitabilidade tanto na sociedade como nas agências estatais que têm criticado o processo da usina, já que especialistas afirmam que a viabilidade energética da usina depende do barramento de outros pontos do Xingu (Fearnside, 2006).

O segundo órgão, a Secretaria de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil, não faz parte do setor elétrico, mas age fazendo uma articulação política dentro do governo com o objetivo de garantir que as decisões e cronograma estabelecidos nas fases do setor elétrico sejam garantidos. A atuação desse órgão pode ser acompanhada por meio do estudo do processo de licenciamento, já que há uma intensa troca de ofícios entre o Ibama e a secretaria. Esta aparece estabelecendo prazos para a agência ambiental, além de coordenar a atuação de órgãos estatais quando ações conjuntas são necessárias.

Diante do exposto, pode-se considerar que o setor elétrico possui grande capacidade decisória: é ele que realiza e aprova os estudos que definem as principais características da usina; além disso, dita quais projetos devem ser considerados como prioritários na pauta governamental, impactando diretamente as decisões de outras agências do governo – que passam a ter sua autonomia decisória limitada pelas prioridades do setor elétrico. Dessa forma, apesar de a legislação brasileira prever um modelo de arranjo político-institucional em que a decisão de construir grandes hidrelétricas deve ser compartilhada entre diferentes setores do governo e da sociedade, no caso concreto, a decisão se concentra no setor elétrico.

Esse setor é conhecido tradicionalmente por suas decisões insuladas, com baixa participação da sociedade. A única previsão de participação da sociedade civil no planejamento energético nacional ocorre por meio de consulta pública virtual no momento de elaboração dos planos nacionais de energia. Essas audiências são consideradas por representantes do ISA como de baixa efetividade, uma vez que não há nenhum tipo de devolutiva e sistematização das propostas por parte do setor elétrico. A participação da sociedade civil no CNPE, como visto, é limitada a dois representantes com conhecimentos técnicos. Assim, há pouco espaço para a participação da sociedade na fase do setor elétrico.

Uma ressalva deve ser feita aqui: como visto, o setor aprovou alterações importantes no projeto da usina, em 1994. As entrevistas a movimentos contrários à usina reconhecem que a grande mobilização nacional e internacional ocorrida na década de 1980, momento em que o projeto foi suspenso, fez com que o setor elétrico, na retomada do projeto, diminuísse seus impactos sociais e ambientais a fim de aumentar sua aceitabilidade. Entretanto, não houve uma negociação direta por meio de canais formais. Essa influência ocorreu de forma difusa a partir de mobilizações diversas – passeatas, denúncias na mídia, palestras – e não contou com a participação de outras agências estatais.

3.2.2 A fase do Legislativo

A atuação do Congresso Nacional no processo decisório de Belo Monte, por meio da aprovação do Decreto Legislativo nº 788, de 2005, tem sido severamente criticada. Como já mencionado, o Congresso Nacional foi empoderado pela CF/1988 como um ator com poder de veto nos processos decisórios de empreendimentos que afetam terras indígenas. O objetivo maior era garantir que os interesses dos índios afetados fossem considerados como determinantes para a aprovação desses empreendimentos, já que a decisão do Congresso Nacional deveria ser pautada nas oitivas das comunidades indígenas.

O MP realizou uma detalhada análise da atuação do Congresso Nacional no caso de Belo Monte. A conclusão é que a atuação do Congresso feriu a Constituição por diversos motivos, fato que embasou uma ação civil pública cujo objetivo era declarar a nulidade do Decreto Legislativo nº 788/2005 e, dessa forma, interromper o processo de licenciamento ambiental da usina.

Três graves vícios foram identificados pelo MP no processo legislativo que culminou na aprovação de Belo Monte. O primeiro deles é o não cumprimento dos preceitos fundamentais descritos nos Artigos 170 e 231 da CF, que determinam que o Congresso Nacional realize consultas às comunidades indígenas. O MP utiliza argumentação da Comissão Pró-Índio (1990) para esclarecer que essas consultas:

Não é pura e simplesmente ouvir para matar a curiosidade, ou para ter-se uma informação relevante. Não. É ouvir para condicionar a decisão. O legislador não pode tomar decisão sem conhecer, neste caso, os efeitos dessa decisão. Ele é obrigado a ouvir. Não é apenas uma recomendação. É, na verdade, um condicionamento para o exercício de legislar. Se elas (comunidades indígenas)

demonstrarem que será tão violento o impacto (da mineração ou da construção de hidrelétrica), será tão agressivo que pode significar a morte de pessoas ou a morte da cultura, cria-se um obstáculo intransponível à concessão da autorização.

O Congresso Nacional não realizou nenhum tipo de consulta às comunidades indígenas afetadas: “Nada foi observado pelo Congresso Nacional. Nenhuma audiência pública, nenhuma viagem de membros ao local da hidrelétrica, nenhum papel (...) nada que pudesse expressar a opinião de pelo menos uma comunidade afetada” (Ministério Público Federal de Altamira, Ação Civil Pública. Processo nº 709-88.2006.4.01.3903). A pressa para a aprovação do projeto é apontada pelo MP como um dos fatores que impediu que fossem realizadas oitivas das comunidades indígenas. A aprovação de Belo Monte em tempo recorde é explicitada na fala do senador Luiz Otávio na sessão do Senado federal que aprovou o Decreto nº 788 de 2005:

O Sr. LUIZ OTÁVIO (PMDB-PA) ... A única observação que quero acrescentar no meu aparte é a seguinte: estou na Casa há mais de sete anos, e há projetos que estão aqui desde que cheguei e não saem das comissões, não andam. São projetos de vários para não dizer de todos os senadores. E esse projeto, por incrível que pareça, foi apresentado no dia 8 de julho, na semana passada. Faz quatro dias que esse projeto foi aprovado na Câmara e vamos aprová-lo aqui no Senado hoje. Eu nunca vi isso! Manifesto apenas minha admiração... Eu queria encaminhar desde a oportunidade que tive de encaminhar a urgência, mas queria saber o motivo de tanta urgência. Isso não bate!... Essa história de que Belo Monte vai resolver o problema do apagão... Essa obra é para dez anos, como disse o Presidente José Sarney, ou para quinze ou vinte anos. Então, o motivo não é o apagão.

Por causa da não ocorrência das oitivas, o licenciamento ambiental de Belo Monte foi suspenso em 2006 pelo Judiciário em resposta à ação civil pública de autoria do MPF (Processo nº 2006.39.03.000711-8). Em parte como consequência dessa polêmica em torno das oitivas, em setembro de 2009, foram realizadas audiências públicas em doze²¹ comunidades indígenas. Essas “oitivas” foram lideradas pela Funai e contaram com a presença do Ibama, da Eletronorte e da Leme Engenharia (empresa responsável pela elaboração do EIA-Rima). O objetivo principal das reuniões foi a apresentação das linhas gerais do parecer da Funai sobre o componente indígena do EIA do projeto da usina de Belo Monte (Ibama/DILIC, 2009).

21. Aldeia Paquiçamba; Terra Indígena Juruna do km 17; Aldeia Bacajá; Aldeia Apyterewa; Aldeia Ipixuna Araweté; Aldeia Pakajá; Aldeia Jurnati Araweté; Aldeia Koatinemo Asurini; Aldeia Kararaô dos Kaipó-Kararaô; Aldeia Arara do Laranjal; Aldeia Cachoeira Seca; Terra Indígena Arara da Volta Grande do Xingu.

Essas “oitivas” têm sido bastante criticadas pelo MP, pela sociedade civil organizada e por comunidades indígenas. O MP tem reafirmado sua posição de que essas reuniões não podem ser consideradas como oitivas,²² pois a própria Funai, ao abrir os encontros, declarou que as reuniões teriam um caráter apenas informativo. A opinião do representante da Associação dos Índios Moradores de Altamira (Aima) também é de que as oitivas não ocorreram:

A gente nunca aceitou essa questão das oitivas. Na verdade, a FUNAI, na pessoa do presidente, ele atropelou essa questão da oitiva indígena. Nunca aceitamos esse fato [...] A FUNAI se aproveitou de reuniões, de apresentações nas aldeias em relação a Belo Monte e transformou isso em oitivas indígenas. Então pra nós nunca teve oitivas indígenas porque na constituição diz que as lideranças indígenas afetadas pelo projeto têm que ser ouvida pelo Congresso Nacional. Se aceita o projeto ou não e quais são suas questões e isso não foi feito de nenhuma forma (Aima, 19 de junho de 2012).

O argumento da Funai é que, como as oitivas previstas na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) ainda não foram regulamentadas, não há nenhuma previsão legal que determine como essas consultas devem ocorrer e nem se elas são vinculantes. Dessa forma, a Funai considera como oitivas as reuniões realizadas com comunidades indígenas cujo objetivo principal é informar a população quanto aos estudos do componente indígena. De acordo com entrevista da Funai de Altamira, o resultado das doze oitivas foi a incorporação das contribuições dos indígenas na análise do componente indígena dos EIAs.

O segundo vício identificado pelo MP é o desrespeito ao processo legislativo, uma vez que houve modificação do projeto no Senado sem retorno à Câmara dos Deputados. Por fim, o terceiro vício se relaciona com a ausência de lei complementar (LC) que disponha sobre a forma de exploração dos recursos hídricos em área indígena. Esse vício se refere à previsão do § 6º, do Artigo 231, que determina que a exploração de rios existentes em áreas indígenas só pode ocorrer em caso de relevante interesse público da União, definido em LC. Como tal lei ainda não foi aprovada, qualquer obra ou estudo que tenha por objeto a exploração de recursos hídricos em áreas indígenas fica inviabilizado.

22. Por causa dessa polêmica, o termo oitivas é utilizado, nesta subseção, entre aspas.

3.2.3 A fase do setor ambiental

A fase do setor ambiental tem início quando o empreendedor requisita ao órgão ambiental a LP – no caso de Belo Monte, isso ocorreu em 2006. Essa fase é bastante complexa, já que requer a consulta de múltiplos atores. Do lado governamental, o Ibama deve consultar diversas instituições estatais. No processo de Belo Monte, o licenciamento ambiental contou com a participação da Funai, do Instituto Chico Mendes da Biodiversidade (ICMBio), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), do Iphan, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), de órgãos dos municípios envolvidos. Do lado da sociedade civil, é nessa fase que são previstos mecanismos de participação por meio de audiências públicas.

O processo de licenciamento é conhecido como um momento de eclosão de conflitos sociais; é nesse momento, que os projetos ganham visibilidade, já que há a possibilidade real de eles serem executados. Além disso, é aqui que o processo decisório se abre para as manifestações de agências estatais diversas e de atores sociais. Hochstetler e Keck (2007, p. 45-46) reforçam esse argumento:

(...) uma vez que o processo de licenciamento ambiental é aberto ao escrutínio público (algo estabelecido no auge dos esforços de democratização, durante a transição) e, portanto, tem se tornado virtualmente como o único cenário que exige um debate público sobre decisões econômicas e até mesmo sobre projetos estatais. Como resultado, as decisões individuais de licenciamento se tornam cruciais para o surgimento de grandes conflitos sociais que deveriam ter sido resolvidos de outras formas, mas não são (...) (tradução livre).

É neste momento, também, que as previsões legais que estimulam a participação e a conciliação de interesses em projetos contenciosos de abrangência nacional são colocadas em prática. Dessa forma, a fase do licenciamento ambiental é caracterizada pela intensa participação de atores diversos. Entretanto, essa participação tem baixa efetividade, uma vez que o Ibama atua em um contexto de pouca capacidade decisória. Isso ocorre porque, quando o licenciamento ambiental teve início, as principais decisões já haviam sido tomadas em fases anteriores, como a definição das características da usina e a aprovação do projeto pelo Congresso Nacional.

Assim, apesar de o setor ambiental ter formalmente a capacidade de vetar projetos com impactos ambientais, esse poder é inviabilizado pelo contexto no qual ocorre o licenciamento. Como foi apontado pelos entrevistados, esse contexto é caracterizado pelo desnível de poder entre os diferentes órgãos estatais. Esse desnível é traduzido, de um lado, na centralização de poder no setor elétrico, que possui maior capacidade de

influenciar a agenda do governo federal ao definir quais empreendimentos são prioritários e considerados como de interesse estratégico; e, de outro, na fragilidade do Ibama. Essa situação é comprovada por documentos presentes no processo de licenciamento ambiental. Por exemplo, em 28 de janeiro de 2010, os técnicos da Coordenação de Energia Hidrelétrica e Transposições (COHID) do Ibama publicaram o Despacho nº 5 assegurando que havia pendências que inviabilizavam a emissão da LP. Além disso, afirmavam que não tiveram tempo para analisar questões referentes às condicionantes para emissão da LP. Mesmo assim, poucos dias depois – no dia 1º de fevereiro do mesmo ano – a licença foi aprovada.

A seguinte fala de um entrevistado da Fase reforça a ideia de fragilidade do Ibama:

Para que esses empreendimentos sejam executados, uma das questões que têm sido o principal alvo do governo é a flexibilização da legislação ambiental. Então houve um desmonte do Ibama desde os problemas que ocorreram com o licenciamento ambiental das hidrelétricas do Rio Madeira (...) Então, no processo de licenciamento, por exemplo, tem sido muito comum, quando os servidores do Ibama se posicionam como contrários, como aconteceu no Rio Madeira, como aconteceu também agora com Belo Monte, [eles] simplesmente são retirados. Se tiverem cargo de chefia, saem, são afastados das suas funções, são deslocados pra outras áreas (21 de novembro de 2012).

Portanto, apesar de ser na fase do licenciamento ambiental que existem as maiores oportunidades de explicitação de interesses diversos, a fragilidade dos órgãos ambientais impede que os conflitos sejam processados. Nesse momento, a defesa de interesses variados ocorreu, principalmente, por meio da realização de audiências públicas e da intensa atuação do MP, que agiu como o “braço jurídico”²³ do movimento contrário à implantação da usina. Os próximos parágrafos detalham esses acontecimentos.

A atuação do MP e a judicialização do processo

O MP tem tido uma atuação intensa no processo de Belo Monte, sendo responsável por dezesseis ações civis públicas que questionam a legalidade de diversas decisões relacionadas a Belo Monte. Como consequência de sua atuação, ocorreu uma extrema judicialização dos processos decisório e o de implementação da usina, caracterizada pelo encaminhamento de demandas sociais para o Judiciário. Uma consequência dessa judicialização são as diversas interrupções e retomadas no processo de licenciamento da usina: apenas no período entre 2008 e 2009, ocorreram três interrupções.

23. O termo “braço jurídico” foi usado pelo procurador do MPF de Belém, entrevistado em 22 de novembro de 2012.

A primeira ação civil pública de autoria do MP ocorreu em momento tardio no processo decisório da usina, em 2001. A atuação do MP foi provocada pela sociedade civil da região da Transamazônica e do Xingu, que reivindicou que o órgão fiscalizasse o processo da usina hidrelétrica de Belo Monte, especialmente seus aspectos socioambientais, já que havia informações jornalísticas divulgando que a Eletronorte planejava retomar o projeto de barramento do rio Xingu. Essa primeira atuação do MP teve como objetivo garantir que o licenciamento ambiental de Belo Monte fosse realizado pelo Ibama, instituto federal, e não pela entidade ambiental estadual como estava acontecendo.²⁴

Além disso, o MP questionava a contratação da Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa (FADESP) pela Eletronorte, sem que tivesse ocorrido licitação, para a elaboração dos estudos ambientais. O MP afirmava ainda que as comunidades indígenas afetadas deveriam ser consultadas antes do início do licenciamento. Essa primeira ação do MP foi bastante efetiva, pois o processo de licenciamento ambiental foi suspenso e foi reiniciado em 2006 – após o Decreto Legislativo nº 788 (Brasil, 2005), que supostamente teria se baseado na consulta das comunidades indígenas – sob a responsabilidade do Ibama.

A segunda ação do MP data de março de 2006, logo após a retomada do licenciamento ambiental. O objetivo aqui era suspender o licenciamento, uma vez que o decreto legislativo que aprovou a usina seria inconstitucional. Apesar de a ação ter paralisado o licenciamento de Belo Monte por quase um ano, a última decisão da Justiça não foi favorável ao MP, permitindo a retomada do licenciamento da usina.

Nos anos seguintes, diversas outras ações civis públicas foram movidas pelo MP: em 2007, com o objetivo de suspender a elaboração dos estudos ambientais até a finalização do Termo de Referência (TR) pelo Ibama; outras duas ações, uma em 2007, cuja finalidade era responsabilizar agentes públicos federais e gestores da Eletrobras que, a pretexto de programar estudos para subsidiarem o exame de viabilidade e de impacto ambiental do empreendimento, se associaram com entes privados sem a observância do necessário procedimento licitatório; outra, em 2009, com o objetivo de anular o Despacho nº 2.756 de 25 de julho de 2008 da Aneel, que aprovou o *Inventário*

24. Um dos argumentos do MP é que, quando o bem a ser tutelado – no caso potenciais de energia hidráulica – é de gerência da União, cabe ao Ibama realizar o licenciamento ambiental.

Hidrelétrico da Bacia Hidrográfica do Rio Xingu, e de invalidar o registro do estudo de viabilidade da UHE Belo Monte por parte da Aneel e o aceite do EIA-Rima por parte do Ibama.

Outras ações se referem a vícios no processo de licenciamento ambiental como a aprovação do *Inventário da Bacia Hidrográfica do Rio Xingu* sem o término da avaliação ambiental integrada e a não consideração das audiências ocorridas em 2009 para analisar o EIA-Rima; a ação de improbidade contra servidor do Ibama que aprovou o EIA-Rima incompleto; a ação que requisita a ocorrência de novas audiências públicas para abranger todas as comunidades afetadas.

Tendo em vista todas as irregularidades apontadas pelo MP e o fato de que apenas as duas primeiras ações foram julgadas até a última instância, o MP entrou com novas ações após as decisões que indicavam que a usina seria mesmo construída. Dessa forma, o órgão tentou anular a LP, o leilão e a LI, além de ter pedido, em 2011, a suspensão das obras para evitar a remoção dos povos indígenas Arara e Juruna. Essa última ação teve decisão inicial favorável ao MP, o que causou a paralisação temporária da construção da usina em agosto de 2012. Entretanto, a decisão foi revertida pela Advocacia-Geral da União (AGU).

Como pode ser observado, o MP teve uma atuação bastante intensa no processo decisório de Belo Monte, cumprindo seu papel de guarda da legalidade e protetor de interesses difusos e das comunidades indígenas. Entretanto, a atuação do órgão foi prejudicada por três fatores. A ação do MP teve início em momento tardio: a primeira ação data de 2001 e a atuação constante começou a partir de 2006. Ou seja, o órgão só agiu durante a fase de licenciamento ambiental, o que é um fator limitante para sua atuação, dada a importância da fase referente à elaboração do projeto pelo setor elétrico. O seguinte trecho de um procurador do MPF de Belém expressa esse problema:

Uma das reflexões que a gente faz depois de mais de dez anos de processo de Belo Monte é que com todas essas ações judiciais nós já chegamos tarde. Porque nós chegamos quando começa o licenciamento ambiental. A reflexão que a gente tem hoje, a culpa que a gente faz, é que a gente tinha que chegar antes disso (22 de novembro de 2012).

De acordo com o mesmo procurador, o licenciamento ambiental no Brasil é uma mera formalidade, já que as decisões ocorrem em etapas anteriores. Por isso, a atuação do MP não deveria se limitar a essa fase.

A atuação do MP tem sido marcada por um padrão: inicialmente a decisão do Judiciário sobre as ações é favorável ao MP, mas, logo em seguida, a AGU recorre, conseguindo dar continuidade à obra. Segundo o representante entrevistado do MPF de Belém, o instrumento utilizado pelo Judiciário, nesses casos, é do tempo da ditadura: a suspensão de segurança. Com esse mecanismo, quando a AGU recorre das decisões favoráveis ao MP, o Judiciário não precisa analisar o mérito da decisão. Dessa forma, o Judiciário tem utilizado o argumento do CNPE de que o processo de Belo Monte deve continuar por ser um projeto de interesse estratégico.

O terceiro fator é a lentidão do julgamento das ações propostas pelo MP, já que até o momento apenas as duas primeiras ações foram julgadas até a última instância.²⁵ Como a maioria das ações pede o cancelamento de decisões que permitem a construção da usina e diante do fato de que a construção de Belo Monte já foi iniciada, mesmo se no futuro ocorrer uma decisão favorável ao MP, ela não terá efeito porque a obra já foi iniciada. O MPF tem pedido urgência no julgamento desses processos, o que fez com que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) selecionasse algumas das ações relacionadas a Belo Monte como prioritárias para serem julgadas.

As audiências públicas

Em novembro de 2009, ocorreram quatro audiências públicas, presididas pelo Ibama, nos municípios de Brasil Novo, Vitória do Xingu, Altamira e Belém. Essas audiências ocorreram no âmbito do processo de licenciamento ambiental, tendo o objetivo de apresentar e discutir o EIA-Rima²⁶ do projeto de Belo Monte, como previsto pelo Conama (1987). A realização dessas audiências apresentaram diversas falhas que limitaram a efetividade desse instrumento participativo como mecanismo de solução de conflito, de aumento da legitimidade de projetos do governo e de conciliação de interesses. As entrevistas com diversos atores da sociedade civil que participaram das

25. Nesses casos, o SFT é que toma a última decisão, já que se refere a questões constitucionais.

26. A Resolução nº 1 (Conama, 1986) estabelece que "dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente". Dentre essas atividades estão as "(...) obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques". Além disso, "(...) dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo RIMA, a serem submetidos à aprovação do IBAMA, o licenciamento de atividades que, por lei, seja de competência federal".

audiências revelam a opinião deles em relação a esses eventos: suas demandas não foram consideradas e as audiências não tiveram um impacto significativo no processo decisório de Belo Monte.

O primeiro fator limitante da efetividade das audiências se refere ao momento da participação. As datas das audiências respeitaram a Resolução nº 9 (Conama, 1987) que prevê a realização de audiências públicas para discutir o EIA-Rima. Apesar de terem seguido o que foi estabelecido na legislação, o momento de participação levou a dois problemas. Por um lado, as manifestações da sociedade civil contrárias a Belo Monte datam da década de 1970, o que sinaliza a necessidade de terem ocorrido outros momentos de diálogo entre Estado e sociedade. O resultado da falta de mecanismos participativos formais foi a extrema judicialização do processo decisório de Belo Monte, uma vez que a forma utilizada pelos atores contrários à usina de reivindicar suas demandas foi a utilização da via judicial, geralmente por intermédio do MP. Por outro lado, técnicos do Ibama entrevistados reconhecem que o momento previsto pela legislação para a ocorrência de audiências prejudica a efetividade desses eventos, uma vez que, antes da aprovação da LP, muitas informações sobre a obra ainda não estão disponíveis. Como consequência, muitas perguntas do público não são respondidas de forma completa.

O ideal seria que as audiências não tivessem ocorrido em um único momento no processo de licenciamento: audiências anteriores à fase de discussão do EIA-Rima seriam úteis para que a população pudesse participar de decisões importantes da elaboração do projeto; reuniões posteriores também seriam eficazes para sanar dúvidas relacionadas com informações que são definidas em momento posterior à LP e para permitir um monitoramento realizado pela população do cumprimento das condicionantes e dos compromissos firmados pelo empreendedor.

O segundo fator limitante é o escopo e a amplitude do debate das audiências. Conforme previsão da Resolução nº 9 (Conama, 1987), as audiências tiveram como principal objetivo apresentar e discutir o EIA-Rima do projeto. Como consequência, o escopo das audiências foi predominantemente informativo. Assim, como bem explicaram os representantes da Aima e do MMTACC, apesar de as audiências terem ocorrido logo após a solicitação de LP pelo empreendedor, o foco das audiências não foi discutir a aprovação ou negação da licença. Além disso, não foram discutidas possíveis alterações no projeto para atender interesses ambientais e dos índios.

O terceiro fator limitante se refere à representatividade dos participantes, que foi comprometida pela localização de alguns dos atores que serão impactados pela usina – seja porque habitam regiões distantes dos locais onde as audiências foram realizadas, seja porque se situam em regiões de difícil acesso. Nesse sentido, após a divulgação do edital de audiências públicas pelo Ibama, em junho de 2009, diversas entidades manifestaram a necessidade de realização de outras audiências – além das previstas no edital – direcionadas para grupos específicos – como indígenas e o grupo de mulheres trabalhadoras de Altamira – ou para incluir atores que habitam áreas distantes dos perímetros urbanos dos municípios de Altamira, Vitória do Xingu, Brasil Novo e Belém (MPF, 2009, p. 2-3).

Nesse sentido, no dia 3 de setembro de 2009, foi protocolada na Procuradoria da República em Altamira demanda popular para que ocorressem audiências públicas em diversas outras localidades.²⁷ O resultado foi a Recomendação nº 5/2009 do MP ao Ibama, negada pela agência ambiental por considerar que as audiências públicas convocadas pelo Ibama foram regularmente realizadas, e os procedimentos de convocação observaram as exigências estabelecidas na Resolução Conama supracitada (Resolução Conama nº 09/87), no sentido de garantir a devida publicidade e participação dos interessados (Ibama, 2009).

Como consequência do não acatamento da recomendação do MP pelo Ibama, foi movida uma ação civil pública, em 2009, para obrigar o órgão ambiental a realizar novas audiências a fim de abranger todas as comunidades afetadas.

O quarto fator limitante é a falta de sistematização de propostas das audiências e a inexistência de uma devolutiva para a sociedade. Esse fato é apontado tanto pelos técnicos do Ibama entrevistados quanto pelo representante da Universidade Federal do Pará, na audiência de Vitória do Xingu, em que o Ibama esclareceu que não há uma metodologia de avaliação das audiências. A não consideração das audiências públicas na fase de análise do EIA-Rima foi motivo de nova ação civil pública, movida pelo MP em 2010, com o objetivo de obrigar o órgão ambiental a corrigir erros graves no licenciamento ambiental.

27. O MP demandava que ocorressem audiências nas seguintes localidades: Travessão Cenec; Travessão km 45 Cobra-Choca; Assurini; Travessão do km 27; TI Arara da Volta Grande do Xingu; TI Paquiçamba; MMCC-TA - movimentos das mulheres; Vitória do Xingu; Santo Antônio; Ressaca; Ilha da Fazenda; Arroz Cru; São Pedro; Porto de Moz; Belo Monte; Resex do Xingu; Agrovila Leonardo da Vinci.

Esses quatro fatores afetaram negativamente a efetividade das audiências públicas em questão por diversos motivos. A realização das audiências em momento tardio do processo decisório impossibilitou a sociedade de participar de decisões importantes, adquirindo um caráter predominantemente informativo e não consultivo. Mesmo o papel informativo das audiências ficou prejudicado, uma vez que muitas informações relevantes são definidas após a LP, o que motivou o MPF a organizar audiências com função essencialmente informativa.

O fato de os organizadores das audiências não terem sistematizado as contribuições dos eventos e a falta de uma devolutiva para a população mostram que os resultados foram limitados: a não sistematização impede que as audiências cumpram a função de fornecer subsídios para as decisões do governo, além de dificultar a elaboração de qualquer devolutiva para a população. Tudo isso reforça o sentimento, expresso nas entrevistas com atores da sociedade civil, de que participar não dá resultados, já que suas demandas não são consideradas, e que esses eventos não produzem efeitos significativos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas de infraestrutura para a região da Amazônia consolidam a atuação de um Estado desenvolvimentista, cujo foco é dinamizar a economia. Nesse contexto, a construção de hidrelétricas na região se alinha a essa estratégia estatal e possui finalidades diversas: geração de energia; transformação dos rios da Amazônia em hidrovias; viabilização de empreendimentos variados, como a expansão do agronegócio e a exploração de minérios. O seguinte trecho da entrevista com um representante da Fase explica bem o modelo de desenvolvimento para a Amazônia:

No caso da Amazônia, em particular, ela só veio a fazer parte do planejamento governamental, da preocupação do Estado brasileiro e entrada do planejamento, com Getúlio Vargas (...) é a ótica de que a Amazônia é uma região isolada, é uma região desabitada, que falta empreendedores. Ou seja, por conta disso, é preciso integrar a Amazônia ao restante do país e ao mercado internacional. É preciso habitar a Amazônia. É preciso trazer novos investimentos, novas empresas, empreendedores porque aqui não existe essa capacidade de empreendedorismo. Ou seja, a Amazônia é uma região onde o progresso precisa ser levado. Ou seja, a civilização precisa ser trazida pra cá. E isso se dá de fora pra dentro: do centro do país para a região. Essa visão, que é uma visão que se consolidou historicamente é o fundamento de todas as estratégias de desenvolvimentismo até hoje (21 de novembro de 2012).

Esse modelo de modernização da região foi intensificado na ditadura militar e foi retomado, recentemente, no governo do ex-presidente Lula. Apesar de esse modelo ter características persistentes nos diferentes momentos históricos, a análise mais recente deve avaliar qual a influência das instituições democráticas na capacidade do Estado de pôr em prática projetos estratégicos e de conseguir apoio social.

A comparação do processo decisório de Tucuruí com o de Belo Monte revela que ocorreu um aperfeiçoamento democrático, fator que influencia a qualidade dos projetos de usinas hidrelétricas. No caso de Tucuruí, como visto, as decisões se concentravam no setor elétrico e no governo federal. Dessa forma, poucos interesses foram considerados, havendo uma grande preocupação apenas com os aspectos técnicos e com a necessidade de aumentar a oferta de energia elétrica. Como consequência, as questões ambientais e sociais foram tratadas com pouco cuidado, o que comprometeu a qualidade do projeto da usina e gerou uma série de consequências negativas, como a não retirada de grande parte da vegetação da área do reservatório, o que tem gerado a emissão de gases de efeito estufa (GEEs), além de corroer as turbinas da usina; graves problemas sociais referentes ao aumento da incidência de doenças, ao rápido crescimento populacional e ao deslocamento de cerca de 30 mil pessoas (La Rovere e Mendes, 2000).

A partir da consolidação da legislação ambiental e da reforma do setor elétrico, surgiu um novo modelo de arranjo político institucional que organiza o processo decisório e o de implementação de hidrelétricas no país. Esse novo arranjo criou mecanismos de explicitação de interesses diversos: audiências públicas; ampla atuação do MP, principalmente por meio de ações civis públicas; compartilhamento de competências entre agências estatais no licenciamento ambiental; envolvimento do Congresso Nacional, que deve organizar as oitivas indígenas. Esse arranjo tornou o processo decisório e os processos mais democráticos de implantação de hidrelétricas, o que explica a superioridade técnica do projeto de Belo Monte: a hidrelétrica produzirá grande quantidade de energia e alagará uma área considerada pequena, já que a usina é fio d'água. De acordo com Pimentel (2012, p. 75), Belo Monte representa "(...) uma mudança na concepção dos projetos de usinas hidrelétricas, por meio da adoção da tecnologia fio d'água, que, por não possuírem reservatório de acumulação, geram menores impactos sociais e ambientais".

Além disso, houve um cuidado muito maior com as questões sociais e ambientais. O processo decisório da usina seguiu a previsão legal de licenciamento de

três fases. Já na LP, foram estabelecidas mais de quarenta²⁸ condicionantes, envolvendo compensações sociais e ambientais. Outra evolução²⁹ em relação aos projetos anteriores é que a construção de Belo Monte vai ocorrer de forma paralela à implantação de um Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS) do Xingu, cujo objetivo é maximizar os benefícios gerados pelo empreendimento da usina e mitigar seus impactos socioambientais (Pimentel, 2012). Para a concretização do plano, a Norte Energia investirá R\$ 500 milhões e, além disso, de acordo com entrevistados do ISA e do MMTACC, foi criado um comitê – formado pelos governos federal, estadual e local e por entidades da sociedade civil – cuja responsabilidade é realizar a gestão do plano.

A evolução da qualidade do projeto de Belo Monte é consequência, em parte, da inserção de atores diversos no processo decisório e no de implementação da usina. A sociedade civil e o MP têm realizado um forte controle social nas ações do governo e da Norte Energia. Além disso, a sociedade produziu análises técnicas variadas, o que é uma contribuição para melhorar o projeto da usina. O Painel de Especialistas, grupo formado no momento anterior à emissão da LP – composto por professores de universidades brasileiras – com o objetivo de analisar e criticar o EIA-Rima, é um exemplo de contribuição técnica da sociedade para a melhoria do projeto da usina.

A própria existência de múltiplas formas de explicitação de interesses deve ser considerada como um grande avanço para o aprofundamento democrático. A inclusão de atores diversos fez com que interesses variados fossem defendidos e discutidos: a necessidade de o país aumentar a oferta de energia elétrica; os direitos de povos indígenas e tradicionais; as preocupações ambientais; os modelos de desenvolvimento para a Amazônia brasileira.

Entretanto, como o novo arranjo é caracterizado pela inserção de múltiplos pontos de veto no processo, conflitos entre grupos com interesses divergentes são explicitados. A literatura sobre Belo Monte caracteriza o processo decisório sobre a usina como a

28. Entretanto, é importante ressaltar que muitas dessas condicionantes não foram cumpridas.

29. Entretanto, esses avanços devem ser analisados com cuidado. Principalmente no que diz respeito às comunidades indígenas afetadas, há diversas críticas de que o Estado brasileiro tem sido omissivo; a Funai não possui capacidade para coordenar as negociações que envolvem indígenas; a Norte Energia tem privilegiado a negociação direta com lideranças indígenas (o que dá margem para a cooptação dessas lideranças) em detrimento da implementação de projetos que foquem em comunidades indígenas (para mais detalhes, ver Vieira, 2013).

negociação e o conflito entre coalizões que defendem modelos de desenvolvimento diferentes para a Amazônia. Nesse sentido, a capacidade do arranjo de processar esses conflitos a partir da conciliação de interesses é de extrema importância. O caso de Belo Monte mostra que essa capacidade é ainda limitada.

Essa limitação é revelada quando o novo arranjo é desmembrado em três fases: a do setor elétrico, a do Legislativo e a do setor ambiental. A comparação entre elas mostra que o Estado não age de forma homogênea: seus ramos possuem capacidades decisórias desiguais e abertura política diferente. O setor elétrico deve ser considerado como o ramo do Estado que possui maior poder na decisão de construir grandes hidrelétricas por estar envolvido desde a elaboração dos planos iniciais das usinas até a fiscalização do cronograma de obras. Como visto, o CNPE possui o poder de decidir quais empreendimentos são prioritários para licitação e implantação. A outra característica do setor elétrico é sua baixa porosidade a demandas sociais. Os próprios técnicos da Aneel reconhecem que não há mecanismos de interação com a sociedade. Mesmo outros órgãos estatais, como o MP, afirmam que não há mecanismos de interação com as agências do setor elétrico.

O setor ambiental apresenta um processo decisório exatamente oposto ao do setor elétrico: é bastante aberto para interações com a sociedade civil – via audiências públicas e MP, principalmente –, além de o processo de licenciamento ambiental envolver agências estatais diversas. Entretanto, seu poder decisório é baixo: seja por causa da fragilidade política dos órgãos ambientais, seja porque importantes decisões sobre as características da usina são tomadas pelo setor elétrico. Dessa forma, a explicitação de interesses e de conflitos se concentra na fase ambiental, caracterizada pela baixa capacidade decisória. Para que os diferentes interesses pudessem ser conciliados, as fases do setor elétrico e do Congresso Nacional deveriam se abrir para a inserção de atores com interesses variados.

Essa característica do novo arranjo – as diferenças de capacidade decisória e de abertura política entre as diferentes agências estatais e a participação limitada da sociedade civil – provocou consequências negativas para os processos decisórios e de implantação do projeto de Belo Monte. A dificuldade do arranjo em conciliar interesses de atores sociais variados, uma vez que a sociedade civil foi incluída no processo de negociação da usina em uma fase de baixo poder decisório, fez com que o projeto da usina tivesse

pouca legitimidade. De fato, organizações ligadas a comunidades indígenas – como o Conselho Indigenista Brasileiro – e a questões ambientais e sociais – como o MXVPS e o ISA – ainda questionam e criticam o projeto da usina. Essa dificuldade do arranjo em resolver conflitos também causou a judicialização do processo de licenciamento de Belo Monte, o que tem causado inúmeras interrupções na construção da usina.

REFERÊNCIAS

- BARROW, C. The impact of hydroelectric development on the Amazonian environment: with particular reference to the Tucuruí project. **Journal of biogeography**, v. 15, n. 1, p. 67-78, Jan. 1988.
- BECKER, B. K. **Geopolítica da Amazônia**. A nova fronteira de recursos. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto Legislativo nº 788**, 2005.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- _____. **Informações do Estado brasileiro**. Brasília, DF, 25 abr. 2011.
- _____. Presidência da República. **Decreto nº 3.520**, de 21 de junho 2000.
- CNPE – CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA. **Resolução nº 6**, de 25 de agosto de 2008.
- COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO. **Informe jurídico**, ano II, n. 9-13, abr./ago. 1990.
- CONAMA – CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resolução nº 1**, 1986.
- _____. **Resolução nº 9**, de 3 de dezembro de 1987.
- COSTA, A. M. **Sustainable dam development in Brazil: between global norms and local practices**. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2010 (Discussion Paper).
- DÓRIA, P. R. **Energia no Brasil e dilemas do desenvolvimento: a crise mundial e o futuro**. Petrópolis: Vozes, 1976.
- FEARNSIDE, P. Soyabean cultivation as a threat to the environment in Brazil. **Environmental conservation**, v. 28, n. 1, p. 23-38, 2001.
- _____. Avança Brasil: environmental and social consequences of Brazil's planned infrastructure in Amazonia. **Environmental management**, v. 30, n. 6, p. 735-747, 2002.

_____. Dams in the Amazon: Belo Monte and Brazil's hydroelectric development of the Xingu river basin. **Environmental management**, v. 38, n. 1, p. 16-27, 2006.

_____. A usina hidrelétrica de Belo Monte em pauta. **Política ambiental**, n. 7, jan. 2011.

GIAMBIAGI, F. *et al.* **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

HOCHSTETLER, K. **The politics of environmental licensing**: energy projects of the past and future in Brazil. 2010. *In*: ENCONTRO ANUAL DO BRAZILIAN STUDIES ASSOCIATION, Brasília, jul. 2010.

HOCHSTETLER, K.; KECK, M. E. **Greening Brazil**. London: Duke University Press, 2007.

IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Ofício nº 1.062**, 2009.

_____. DILIC – DIRETORIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. Processo de licenciamento ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte, 2006-2012. **Informação técnica nº 16**, 2009.

_____. COHID – COORDENAÇÃO DE LICENCIAMENTO DE ENERGIA HIDRELÉTRICA. **Despacho nº 5**, 2010.

KHANGRAM, S. **Dams and development – transnational struggles for water and power**. Ithaca, NY, London: Cornell University Press, 2004.

LA ROVERE, E. L.; MENDES, F. E. **Tucuruí hydro power complex Brazil**. Cape Town: World Commission on Dams, 2000.

LOPES, J. **Democracia e cidadania**: o novo ministério público brasileiro (Democracy and citizenship: the new ministério público). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

McALLISTER, L. K. **Environmental enforcement and the rule of law in Brazil**. 2004. Dissertação (Mestrado) – Berkeley, University of California, 2004.

_____. **Making law matter**. Environmental protection and legal institutions in Brazil. Stanford: Stanford University Press, 2008. 288 p.

MONOSOWSKI, E. Lessons from the Tucuruí experience. **Water power and dam construction**, p. 29-34, Feb. 1990.

MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Recomendação nº 5**, 2009.

PIMENTEL, T. **O enfrentamento político dos conflitos socioambientais decorrentes da implantação de usinas hidrelétricas**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Brasília, Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Planejamento e Gestão Ambiental, Brasília, 2012.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. **Reflexões sobre o desenvolvimento**. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. Ipea, 2012a. Mimeografado.

_____. **Arranjos institucionais de políticas desenvolvimentistas em um Estado democrático**: uma proposta metodológica. Brasília: Ipea, 2012b. Mimeografado.

VIEIRA, W. Quanto vale um índio? **Carta capital**, n. 741, p. 26-31, 27 mar. 2013.

WORLD BANK. Licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos no Brasil: uma contribuição para o debate (Environmental licensing of hydroelectric projects in Brazil: a contribution to the debate). **Relatório nº 40995-BR**. 2008. Disponível em: <www.mme.gov.br>. Acesso em: jul. 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANEEL – AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Federal nº 3.782**, de 22 de julho de 1960.

_____. Congresso Nacional. **Lei Federal nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981.

_____. Congresso Nacional. **Lei Federal nº 7.347**, de 24 de julho de 1985.

_____. Congresso Nacional. **Lei Federal nº 7.804**, de 18 de julho de 1989.

_____. Congresso Nacional. **Lei Federal nº 10.683**, de 28 de maio de 2003.

_____. Ministério de Minas e Energia. **Plano Nacional de Energia Elétrica 1987-2010** (PNEE, 2010). Rio de Janeiro: Eletrobras, 1987.

_____. Ministério de Minas e Energia. **Plano Nacional de Energia 2030**. Brasília, Empresa de Pesquisa Energética, 2006.

Brasil. Ministério de Minas e Energia. **Manual de inventário hidrelétrico da bacia hidrográfica**. Brasília, 2009.

_____. Ministério de Minas e Energia. **Plano Decenal de Expansão de Energia 2019**. Brasília, 2010.

DNAEE – DEPARTAMENTO NACIONAL DE ÁGUAS E ENERGIA ELÉTRICA. **Portaria nº 769**, 2005.

FEARNSIDE, P. Tropical deforestation and greenhouse gas-emissions. **Ecological applications**, n. 4, Aug. 2004.

_____. As hidrelétricas de Belo Monte e Altamira (Babaquara) como fontes de gases de efeito estufa. **Novos cadernos NAEA** v.12(2)p.5-56. 2009.

IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS/ELABORE CONSULTORIA. **Audiência pública em Brasil novo**. Brasil Novo, 2009. 2 DVDs, 6h, color. son.

_____. **Audiência pública em Vitória do Xingu**. Vitória do Xingu, 2009. 3 DVDs, 10h, color. son.

_____. **Audiência pública em Altamira**. Altamira, 2009. 7 DVDs, 11h, color. son.

_____. **Audiência pública em Belém**. Belém, 2009. 5 DVDs, 8h, color. son.

ISA – INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/search/result_html?txtPalavraChave=belo%20monte&tipo_busca=noticias&criterio_busca=todas>. Acesso em: fev./mar. 2011.

KOHLHEPP, G. Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira. **Estudos avançados**, v. 16, n. 45, 2002.

MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Ação civil pública. **Processo nº 5850-73.2001.4.01.3900**.

_____. Ação civil pública. **Processo nº 709-88.2006.4.01.3903**.

_____. Ação civil pública. **Processo nº 283-42.2007.4.01.3903**.

_____. Ação civil pública. **Processo nº 71-84.2008.4.01.3903**.

_____. Ação civil pública. **Processo nº 218-13.2008.4.01.3903**.

_____. Ação civil pública. **Processo nº 25779-77.2010.4.01.3900**.

_____. Ação civil pública. **Processo nº 0000363-35.2009.4.01.3903**.

_____. Ação civil pública. **Processo nº 26161-70.2010.4.01.3900**.

_____. Ação civil pública. **Processo nº 25999-75.2010.4.01.3900**.

_____. Ação civil pública. **Processo nº 25997-08.2010.4.01.3900**.

_____. Ação civil pública. **Processo nº 968-19.2011.4.01.3900**.

_____. Ação civil pública. **Processo nº 18026-35.2011.4.01.3900**.

_____. Ação civil pública. **Processo nº 0028944-98.2011.4.01.3900**.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 169, sobre povos indígenas e tribais**. 5. ed. 2011.

APÊNDICE – LISTA DE ENTREVISTAS

- Entrevista 1: representante do MMTACC (8 de junho de 2012).
- Entrevista 2: representante do Sindicato dos Trabalhadores da Indústria Madeireira, Construção Civil e do Mobiliário de Altamira e região (18 de junho de 2012).
- Entrevista 3: representante do MPF de Altamira (19 de junho de 2012).
- Entrevista 4: representante da Associação dos Índios Moradores de Altamira (19 de junho de 2012).
- Entrevista 5: representante da Secretaria Municipal de Gestão do Meio Ambiente e Turismo (20 de junho de 2012).
- Entrevista 6: técnico da Funai de Altamira (20 de junho de 2012).
- Entrevista 7: técnicos do Ibama (10 de julho de 2012).
- Entrevista 8: ISA (filial Brasília) (19 de outubro de 2012).
- Entrevista 9: Aneel (22 de outubro de 2012).
- Entrevista 10: Comissão Indigenista Missionário (19 de novembro de 2012).
- Entrevista 11: Comitê Metropolitano Xingu Vivo para Sempre (19 de novembro de 2012).
- Entrevista 12: Imazon (20 de novembro de 2012).
- Entrevista 13: Instituto Amazônia Solidária e Sustentável (Iamas) (20 de novembro de 2012).
- Entrevista 14: Fase (21 de novembro de 2012).

- Entrevista 15: Sindicato dos Urbanitários (21 de novembro de 2012).
- Entrevista 16: MXVPS (22 de novembro de 2012).
- Entrevista 17: MPF de Belém (22 de novembro de 2012).
- Entrevista 18: ISA (filial Altamira) (23 de novembro de 2012).
- Entrevista 19: Liderança indígena Juruna (21 de novembro de 2012).
- Entrevista 20: MMTA (26 de novembro de 2012).
- Entrevista 21: Movimento dos Atingidos por Barragem (26 de novembro de 2012).
- Entrevista 22: FVPP (27 de novembro de 2012).

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Cristina Celia Alcantara Possidente
Edylene Daniel Severiano (estagiária)
Elaine Oliveira Couto
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Bastos Dias
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Hayra Cardozo Manhães (estagiária)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

