



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA (IPOL)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ANA KARINE PEREIRA

A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte

Brasília

2014

ANA KARINE PEREIRA

A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.

Orientadora: Profa. Dra Rebecca Neera Abers

Coorientador: Prof. Dr. Frédéric Merten

Brasília

2014

ANA KARINE PEREIRA

A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte

Tese apresentada como requisito parcial para
obtenção do título de Doutora em Ciência
Política pelo Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política, do Instituto de Ciência
Política da Universidade de Brasília.

Orientadora:

Profa. Dra. Rebecca Neaera Abers
Universidade de Brasília

Coorientador:

Prof. Dr. Frédéric Mertens
Universidade de Brasília

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Marisa Von Bulow
Universidade de Brasília

Prof. Dr. André Borges de Carvalho
Universidade de Brasília

Dr. Roberto Rocha Coelho Pires
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Profa. Dra. Renata Mirandola Bichir
Universidade de São Paulo

Brasília

2014

A minha mãe, Bella, Anton e Luanna.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, instituição que financiou dois anos do meu doutorado no Brasil e um ano de doutorado sanduíche na Universidade de Brown, nos Estados Unidos da América. Também sou grata ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq por custear as despesas do meu trabalho de campo. O apoio dessas instituições foi fundamental para eu ter acesso a ambientes acadêmicos de excelência e para a realização da parte empírica da minha pesquisa.

No caminho que percorri para a elaboração desta tese contei com a valiosa contribuição de diversas pessoas. Dentre elas minha orientadora, a professora Rebecca Neaera Abers, a quem agradeço imensamente, por todos esses anos de trabalho, pela sua extrema dedicação nas suas leituras atentas e nos seus comentários detalhados e pela liberdade que sempre permitiu que meu trabalho fosse conduzido. Tudo isso foi essencial não apenas para a elaboração desta tese, mas para toda a minha trajetória acadêmica. Sou extremamente grata também, ao meu coorientador Frédéric Mertens, que sempre contribuiu de perto para a elaboração desta tese. Agradeço pela sua gentil disponibilidade para me ensinar a metodologia de análise de redes, pelas discussões iniciais sobre o formato dos questionários e por todos os seus comentários cuidadosos.

A contribuição de vários professores do Instituto de Ciência Política e do Centro de Desenvolvimento Sustentável – ambos da UnB – também foi importante para o amadurecimento da minha pesquisa. As conversas com professores e as disciplinas que cursei nesses dois centros, durante o meu mestrado e doutorado, me deram diversas ideias que foram incorporadas nesta tese. Gostaria de agradecer, especialmente, à professora Marisa Von Bulow, que tem me acompanhado através da participação em diversas bancas de defesa e de qualificação de trabalhos que elaborei durante a minha trajetória acadêmica. Seus comentários sempre me ajudaram a aperfeiçoar minhas pesquisas. Aproveito para agradecer ao Roberto Pires, à Renata Bichir, ao André Borges e à Marisa por aceitarem o convite para compor a banca examinadora desta tese.

Não posso deixar de agradecer aos professores Timmons Roberts e Jose Carlos Orihuela, da Universidade de Brown, que me ajudaram muito a elaborar o projeto inicial da minha pesquisa de doutorado. A minha passagem pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada foi crucial para o crescimento da minha pesquisa e para me alertar sobre a

importância do enfoque em capacidades estatais. Agraço ao Roberto Pires e ao Alexandre Gomide por me darem a oportunidade de trabalhar na pesquisa *Estado, democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento*. A participação no grupo de pesquisa RESOCIE também contribuiu imensamente para a elaboração deste trabalho: agradeço aos alunos e aos professores pelos debates, pelas ideias e pelos comentários pertinentes às versões iniciais de alguns capítulos desta tese.

Também tive a sorte de encontrar colegas, amigos maravilhosos, nesses anos de doutorado, que sempre estiveram disponíveis para discutir meu trabalho, contribuindo com ideias e com apoio emocional (sempre bem-vindos para um estudante de doutorado!). Agradeço especialmente à Marília Oliveira pela amizade, incentivo e discussões sobre a Amazônia. Ao Luiz Vilaça, que participou da pesquisa apresentada aqui de diversas formas: levantamento de dados, análises e longas conversas sobre Belo Monte.

À minha família e amigos (especialmente às Danis Fioravante e Peixoto, Adriane, Henrique, Marco, Eliete e Thânia), que sempre estiveram dispostos a me escutar falar da minha tese, mesmo quando minhas ideias ainda estavam prematuras demais e não faziam muito sentido. Agradeço com carinho a minha mãe pela sua força, amor, exemplo e dedicação! Bi, esta tese também é sua!

RESUMO

O objetivo desta tese é analisar o poder de influência de atores politicamente marginais e socialmente vulneráveis no processo decisório de políticas prioritárias do governo federal. Para tanto, esta pesquisa possui como foco os processos decisório, de implementação, de conflito e de negociação da usina hidrelétrica de Belo Monte, que está sendo construída no Rio Xingu, no estado do Pará. Essa influência é traduzida na incorporação de demandas significativas desses grupos pelos atores políticos centrais dos processos decisórios, resultando em alterações no planejamento de políticas prioritárias. A análise desenvolvida nesta tese considera que o entendimento dos processos de influência dos grupos marginais na agenda do governo federal é construído não apenas a partir do estudo das mobilizações lideradas por esses atores a fim de terem suas pautas incorporadas, mas também por meio de um conjunto de capacidades das diferentes burocracias estatais. Dessa forma, este trabalho propõe a análise de três capacidades estatais essenciais para compreender o foco desta pesquisa: as capacidades participativa, de coordenação interburocrática e decisória. Assim, considera-se que a incorporação de demandas de grupos marginais depende das capacidades das diferentes agências estatais de estabelecerem conexões externas – com os atores sociais variados – e internas – referentes à colaboração e a concertação entre as burocracias. Essas capacidades são construídas a partir do padrão de relação entre atores sociais e estatais. As características dos grupos sociais, assim como suas prioridades, estimulam o surgimento de mecanismos de enfraquecimento e de fortalecimento de capacidades estatais quando ocorrem interações entre atores sociais e burocracias. Nesse contexto, as estratégias de mobilização dos diferentes grupos sociais – ao decidirem o momento e com quais burocracias se aproximar ou se distanciar – aparecem como um elemento central para entender os processos de construção de capacidades estatais. No caso de Belo Monte, a articulação e o embate entre atores sociais e agências estatais deram origem a um universo heterogêneo de capacidades estatais entre as agências envolvidas no histórico decisório e de implementação da usina, fazendo com que nenhuma delas concentre todas as capacidades estudadas nesta tese. Outros fatores também contribuíram para o surgimento desse contexto de capacidades fragmentadas e heterogêneas, como a temporalidade da atuação de cada burocracia e os diferentes incentivos do governo federal, criados a partir de suas pautas prioritárias. Esse arranjo de capacidades explica a modesta influência dos grupos marginais e vulneráveis no processo decisório e de implementação da usina, que alcançaram apenas “conquistas parciais”.

Palavras-chave: Belo Monte. Mobilização Social. Capacidade Decisória. Capacidade de Coordenação Interburocrática. Capacidade Participativa.

ABSTRACT

This thesis proposes to analyze the influence power of politically marginal and socially vulnerable actors in the decision making process of the federal governments's priority policies. Therefore, I focus on the processes of decision-making, implementation, conflict and negotiation that take place in the case of the hydroelectric plant of Belo Monte, which is being built on the Xingu River in Para state. This influence is understood as the incorporation of significant demands of these groups by central political actors in the decision making processes, what leads to changes in the priorities policies. I argue that in order to better understand the processes of influence of marginal groups in the federal government's agenda is important to look not only to the mobilizations led by these actors to introduce their demandas in the federal government's agenda, but also to the set of capabilities of different state bureaucracies. Thus, I propose three key state capacities to analyze the focus of this research: participatory, inter-bureaucratic coordination, and decision. I consider that the incorporation of the demands of marginalized groups depends on the capabilities of the different state agencies to establish external connections - with different social actors - and internal ties- related to the collaboration and concertation between bureaucracies. These capabilities are built based on the pattern of the relationship between social and state actors since the features of social groups, as well as their priorities, stimulate the emergence of mechanisms of weakening and strengthening state capacities when social actors interacts with bureaucracies. In this context, the mobilizations` strategies of different social groups – for instance, decisions about the moment and about with which bureaucracies to collaborate - appears as a central element for understanding the processes of building state capacity. In the case of Belo Monte, the articulation and the clash between social actors and state agencies gave rise to a heterogeneous universe of capabilities among state agencies involved in the decision making and implementation history of the plant and, as a result, none of these agencies accumulate all three capacities studied in this research. Other factors also contributed to the emergence of this context of fragmented and heterogeneous capabilities, like the timing when each agency starts to be involved the political process, and different incentives from the federal government, which are based on its priority agendas. This arrangement explains the modest influence power of marginal and vulnerable groups in the decision making and implementation processes of the plant. These actors conquered only "partial achievements".

Keywords: Belo Monte. Social Mobilization. Decision Capacity. Inter- Bureaucratic Coordination Capacity. Participatory Capacity.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 1: Processo de Reforço de Capacidades em um Mesmo Órgão..... | 58 |
| Figura 2: Processo de Enfraquecimento de Capacidades em Órgãos Heterogêneos..... | 62 |
| Figura 3: Linha do Tempo das Principais Decisões sobre BM..... | 65 |
| Figura 4: Evolução Territorial do Aproveitamento do Potencial Hidrelétrico Brasileiro..... | 66 |
| Figura 5: Processo Decisório da Usina Hidrelétrica de Tucuruí I..... | 74 |
| Figura 6: Processo Decisório de Hidrelétricas que Afetam Terras Indígenas | 86 |
| Figura 1: Localização dos Empreendimentos Transamazônica e Usina de BM..... | 111 |
| Figura 8: Mapa das Terras Indígenas da Região do Xingu..... | 116 |
| Figura 9: Nova Configuração do Projeto de Belo Monte..... | 127 |
| Figura 10: Antiga Configuração do Projeto de Belo Monte..... | 153 |
| Figura 11: Rede de Coautoria de Documentos | 214 |
| Figura 12: Atores do componente 1 participantes da mobilização “Bloqueio 12” | 215 |
| Figura 13: Atores do componente 1 participantes da mobilização “Favorável 1” | 216 |
| Figura 14: Atores do componente 2 participantes da mobilização “Bloqueio 8”..... | 217 |
| Figura 15: Atores do componente 3 participantes da mobilização “Bloqueio 4”..... | 217 |
| Figura 16: Atores do componente 3 participantes da mobilização “Bloqueio 10”..... | 217 |
| Figura 17: Atributo “Posição Política” do Componente 1..... | 218 |
| Figura 18: Atributo “Área de Atuação” do Componente 1..... | 219 |
| Figura 19: Rede Unipessoal Total da “personalidade jurídica” de Organização Socioambiental Regional Contrária..... | 221 |
| Figura 20: Rede Unipessoal Total da “personalidade jurídica” da Organização de Classe Contrária..... | 222 |
| Figura 21: Rede Unipessoal Total da “personalidade jurídica” de Organização Socioambiental Nacional Contrária..... | 222 |
| Figura 22: Rede Unipessoal Total da “personalidade jurídica” de Movimento Socioambiental Nacional Contrário | 223 |
| Figura 23: Rede Unipessoal Total da “personalidade jurídica” de Movimento Socioambiental Regional Contrário | 223 |
| Figura 24: Rede Unipessoal Parcial da “personalidade jurídica” do MPF..... | 225 |
| Figura 25: Rede Unipessoal Parcial da “personalidade jurídica” da Defensoria Pública | 225 |
| Figura 26: Rede Unipessoal Parcial da “personalidade jurídica” de Mobilização pelo Desenvolvimento Regional Favorável..... | 226 |

Figura 27: Rede Unipessoal Total da “personalidade jurídica” de Organização de Classe

Favorável227

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1: Elementos que Influenciam a Capacidade Estatal | 63 |
| Tabela 2: Evolução da Produção e do Consumo de Energia Hidráulica 1970-1985 | 76 |
| Tabela 3: Evolução da Produção de Energia Elétrica 1970-2000..... | 83 |
| Tabela 4: Evolução da Produção de Energia Elétrica 1970-2013..... | 96 |
| Tabela 5: Área de Atuação dos Atores Mapeados | 105 |
| Tabela 6: Nível Territorial dos Atores Mapeados | 106 |
| Tabela 7: Situação Jurídica dos Atores Mapeados..... | 107 |
| Tabela 8: Posição Política dos Atores Mapeados | 107 |
| Tabela 9: Atuação e Posição Política dos Atores Mapeados | 108 |
| Tabela 10: Situação Jurídica e Posição Política dos Atores Mapeados | 109 |
| Tabela 11: Mobilizações Referentes à Rede de Coautoria de Documentos | 210 |
| Tabela 12: Distribuição de Capacidades Estatais no Caso de BM | 241 |

ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|-------------|--|
| ACIAPA | Associação Comercial Industrial e Agropastoril de Altamira |
| AGU | Advocacia Geral da União |
| AIMA | Associação dos Índios Moradores de Altamira |
| ANA | Agência Nacional de Águas |
| ANEEL | Agência Nacional de Águas e Energia Elétrica |
| BM | Belo Monte |
| BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social |
| CDES | Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social |
| CDL | Câmara de Dirigentes Lojistas |
| CEBs | Comunidades Eclesiais de Base |
| CEPEL | Centro de Pesquisa de Energia Elétrica |
| CHESF | Companhia Hidro Elétrica do São Francisco |
| CIDH | Comissão Interamericana de Direitos Humanos |
| CIMI | Conselho Indigenista Missionário |
| CMSE | Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico |
| CNBB | Conferência Nacional dos Bispos do Brasil |
| CNPE | Conselho Nacional de Política Energética |
| COHID | Coordenação de Energia Hidrelétrica e Transposição |
| CONAMA | Conselho Nacional do Meio Ambiente |
| CPT | Comissão Pastoral da Terra |
| CVRD | Companhia Vale do Rio Doce |
| DILIC | Diretoria de Licenciamento Ambiental |
| DNAE | Departamento Nacional de Águas e Energia |
| DNAEE | Departamento Nacional de Águas e de Energia Elétrica |
| DNIT | Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte |
| DRDH | Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica |
| EIA | Estudos de Impacto Ambiental |
| ELETRORBRAS | Centrais Elétricas Brasileiras |
| ENERAM | Comitê Coordenador dos Estudos Energéticos da Amazônia |
| ENID | Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento |
| EPE | Empresa de Pesquisa Energética |

| | |
|------------|--|
| FADESP | Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa |
| FASE | Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional. |
| FHC | Fernando Henrique Cardoso |
| FORT-Xingu | Fórum Regional de Desenvolvimento Econômico e Socioambiental da Transamazônica e Xingu |
| FUNAI | Fundação Nacional do Índio |
| FVPP | Fundação Viver Produzir e Preservar |
| IBAMA | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis |
| ICMBio | Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade |
| II PND | Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico |
| INCRA | Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| IPHAN | Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional |
| ISA | Instituto Socioambiental |
| JK | Juscelino Kubitschek |
| LI | Licença de Instalação |
| LP | Licença Prévia |
| MDTX | Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu |
| MMA | Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal |
| MME | Ministério de Minas e Energia |
| MMTCC | Movimento das Mulheres Trabalhadoras do Campo e da Cidade de Altamira |
| MPF | Ministério Público Federal |
| MPOG | Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão |
| MPST | Movimento pela Sobrevivência da Transamazônica |
| MXVPS | Movimento Xingu Vivo para Sempre |
| OAB | Ordem dos Advogados do Brasil |
| OEA | Organização dos Estados Americanos |
| OIT | Organização Internacional do Trabalho |
| ONGs | Organizações não Governamentais |
| NOS | Operador Nacional do Sistema |
| PAC | Programa de Aceleração do Crescimento |
| PBA | Plano Básico Ambiental |
| PDRS-X | Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu |
| PETROBRAS | Petróleo Brasileiro S.A |

| | |
|----------|---|
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PND | Plano Nacional de Desenvolvimento |
| PNEE | Plano Nacional de Energia Elétrica |
| PPA | Plano Plurianual |
| PPG-7 | Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil |
| PRN | Partido da Reconstrução Nacional |
| PROINFA | Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica |
| PRONATEC | Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego |
| PSDB | Partido da Social Democracia Brasileira |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| RIMA | Relatório de Impacto Ambiental |
| RPL | Relatório do Processo Ambiental |
| SEMA | Secretaria Especial do Meio Ambiente |
| SGP | Secretaria Geral da Presidência da República |
| SPVEA | Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| STR | Sindicato de Trabalhadores Rurais |
| SUDENE | Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste |
| SUMOC | Superintendência da Moeda e do Crédito |
| TI | Territórios Indígenas |
| TR | Termo de Referência |
| TVR | Trecho de Vazão Reduzida |
| UC | Unidade de Conservação |
| UDR | União Democrática Ruralista |
| UFPA | Universidade Federal do Pará |

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| INTRODUÇÃO | 16 |
| 1 CAPACIDADE ESTATAL A PARTIR DE REDES TRANSVERSAIS..... | 32 |
| 1.1 O OLHAR INTERNO PARA O ESTADO..... | 35 |
| 1.2 O OLHAR PARA A SOCIEDADE E PARA O ESTADO: A AMPLIAÇÃO DO CONCEITO DE CAPACIDADE ESTATAL..... | 39 |
| 1.3 CAPACIDADE ESTATAL NO BRASIL | 47 |
| 1.4 UMA NOVA PROPOSTA | 53 |
| 2 O CONTEXTO POLÍTICO E HISTÓRICO DO PROJETO DE BELO MONTE: CONSTRUÇÕES E REARRANJOS DE CAPACIDADES ESTATAIS | 64 |
| 2.1 ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E HIDRELÉTRICAS NA AMAZÔNIA: O INÍCIO DA CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES ESTATAIS | 65 |
| 2.2 A TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA: EM BUSCA DE CAPACIDADES RELACIONAIS | 76 |
| 2.3 O CONTEXTO DE ACELERAÇÃO DO PROCESSO DECISÓRIO E A IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO DE BELO MONTE: O FORTALECIMENTO DA CAPACIDADE DE COORDENAÇÃO INTERBUROCRÁTICA | 86 |
| 2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 97 |
| 3 O ATIVISMO EM TORNO DE BELO MONTE: EMBATES, ALIANÇAS, CONQUISTAS E FRACASSOS..... | 100 |
| 3.1 A CARACTERIZAÇÃO DOS ATORES ENVOLVIDOS NO CASO DE BELO MONTE..... | 102 |
| 3.2 O PERÍODO DO EMBATE ENTRE ESTADO E MOVIMENTO SOCIAL: FORMAÇÃO DAS COALIZÕES, INSULAMENTO ESTATAL E LIDERANÇA DA IGREJA CATÓLICA | 109 |
| 3.3 A RETOMADA DO PROJETO DE BELO MONTE E DA MOBILIZAÇÃO SOCIAL EM TORNO DA USINA..... | 122 |
| 3.4 O PERÍODO DAS CONQUISTAS PARCIAIS: PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA E DIVISÃO DO MOVIMENTO SOCIAL | 129 |
| 3.4.1 A Intensificação da Mobilização em Torno de Belo Monte..... | 129 |
| 3.4.2 As conquistas parciais: o encontro dos grupos contrários e favoráveis à usina e o alinhamento a agências estatais..... | 134 |
| 3.4.3 As demandas não atendidas..... | 140 |
| 3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 144 |
| 4 CAPACIDADES ESTATAIS NO PROCESSO DECISÓRIO DE BELO MONTE | 150 |
| 4.1 A ATUAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL E DO SETOR ELÉTRICO: FORTE CAPACIDADE DECISÓRIA E INSULAMENTO INTERNO E EXTERNO..... | 152 |
| 4.2 A ATUAÇÃO DO SETOR AMBIENTAL: O FORTALECIMENTO DAS CAPACIDADES RELACIONAIS EM UM CONTEXTO DE FRAGILIDADE POLÍTICA | |

| | |
|--|------------|
| | 159 |
| 4.2.1 O esforço pela construção de capacidade interburocrática..... | 162 |
| 4.2.2 A busca pela capacidade participativa..... | 167 |
| 4.2.3 A Baixa Capacidade Decisória do Ibama | 174 |
| 4.3 A ATUAÇÃO DO SETOR DE RECURSOS HÍDRICOS..... | 181 |
| 4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 184 |
| 5 CAPACIDADES ESTATAIS NOS PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO E DE | |
| MONITORAMENTO DE BELO MONTE..... | 187 |
| 5.1 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO | 187 |
| 5.2 A ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE..... | 196 |
| 5.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 202 |
| 6 CAPACIDADES ESTATAIS E MOBILIZAÇÕES SOCIAIS NA PERSPECTIVA DE | |
| REDES TRANSVERSAIS | 205 |
| 6.1 MÉTODOS DE ANÁLISE DE REDES..... | 206 |
| 6.2 A REDE DE COAUTORIA DE DOCUMENTOS..... | 210 |
| 6.3 AS REDES UNIPESSOAIS | 220 |
| 6.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 231 |
| CONCLUSÕES..... | 235 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 246 |
| BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR | 256 |
| LISTA DE ENTREVISTAS | 261 |
| ANEXO 1..... | 264 |

INTRODUÇÃO

A pesquisa apresentada nesta tese de doutorado tem como objeto de estudo os processos de implementação, decisório, de conflito e de negociação em torno da usina hidrelétrica de Belo Monte (BM), que está sendo construída no Rio Xingu, no estado do Pará. O foco desta pesquisa é entender como grupos considerados como socialmente vulneráveis e politicamente marginais conseguem influenciar as decisões das diferentes burocracias estatais no que diz respeito a políticas prioritárias do governo federal. Essa influência é entendida a partir da incorporação de demandas importantes desses grupos nas decisões das agências estatais. Dessa forma, a ênfase deste estudo recai nas habilidades desses atores de afetarem a qualidade do processo decisório.

O argumento desenvolvido nesta tese é que a influência desses grupos sob as decisões das agências estatais depende não apenas das estratégias dos movimentos sociais, mas de uma combinação de capacidades estatais. Dessa forma, para que o Estado seja capaz de incorporar de forma efetiva as demandas de grupos sociais vulneráveis e marginais, é necessário que as burocracias estatais apresentem capacidade participativa para conhecer e avaliar, a partir da construção de canais formais e informais de diálogo com a sociedade civil, as diversas demandas desses grupos; capacidade decisória para inserir as demandas escolhidas no processo decisório; e capacidade de coordenação interburocrática para conseguir a colaboração e estimular a ação concertada entre diferentes agências estatais em prol da implementação de pautas que exigem a atuação de múltiplos atores estatais.

Como será desenvolvido ao longo deste trabalho, a distribuição dessas capacidades estatais entre as burocracias não ocorre de forma homogênea, uma vez que a construção, o fortalecimento e o enfraquecimento dessas capacidades são influenciados por fatores variados – como o momento de atuação das agências estatais nos processos decisório e de implementação, as estratégias de capacitação do governo federal a partir de suas pautas prioritárias. Entretanto, o argumento principal apresentado nesta tese é que as interações e os processos de colaboração entre burocracias estatais e grupos sociais desencadeiam mecanismos de enfraquecimento ou de fortalecimento de capacidades estatais, sendo que o tipo de mecanismo varia de acordo com as características dos atores sociais – como suas heterogeneidades e coesão.

Para realizar a investigação do meu foco de pesquisa, optei pela abordagem do estudo de caso dos processos decisórios e de implementação da usina hidrelétrica de Belo Monte. De

acordo com Gerring (2007), “what distinguishes the case study method from all other methods is its reliance on evidence drawn from a single case and its attempt, at the same time, to illuminate features of a more set of cases” (p. 29). A escolha por esta abordagem se justifica pelo próprio foco da pesquisa, que exige uma análise exaustiva que forneça informações detalhadas sobre aspectos variados: como as características dos grupos sociais, suas demandas e estratégias de ação; as formas de interação entre atores estatais e sociais; os diversos padrões de atuação das agências estatais em processos políticos de projetos prioritários e contenciosos. O estudo de caso, por possibilitar a reunião de informações numerosas e detalhadas a fim de apreender a totalidade de uma situação (Bruyne, Herman e Schoutheete, 1977), é uma abordagem adequada para o desenvolvimento desse tipo de pesquisa.

A escolha da usina hidrelétrica de Belo Monte como objeto de estudo se justifica pelas características de seu processo decisório e de implementação. A usina tem sido considerada como um projeto prioritário por diferentes governos: desde o período da ditadura militar brasileira (1964-1985) – quando foi inserida no segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) – até a era de redemocratização – quando a usina foi considerada como projeto estratégico por diferentes planos governamentais, como o Plano Plurianual Avança Brasil e o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). O projeto da usina afeta negativamente grupos vulneráveis – como indígenas, ribeirinhos, pequenos agricultores, pescadores etc. – e que historicamente possuem dificuldade de influenciar os processos políticos cujas decisões dizem respeito a eles. Esses grupos têm se organizado e utilizado estratégias variadas desde os primeiros debates sobre a viabilidade da usina, na década de 1970, para influenciar as decisões das agências estatais e inserir suas demandas no planejamento governamental sobre BM. Por outro lado, a usina tem sido apoiada por atores associados à elite econômica local e nacional – como barrageiros e empresários dos ramos da mineração, da agropecuária, da indústria e do comércio.

Os debates sobre a viabilidade de BM remontam a década de 1970 e se inserem na estratégia do governo militar de construir um complexo de hidrelétricas no Rio Xingu como uma forma de diversificar a matriz energética brasileira em um contexto de crise do petróleo. Os primeiros planejamentos de BM posicionavam a usina como uma peça fundamental desse conjunto de hidrelétricas planejadas para o Rio Xingu que, somadas, gerariam severos impactos sociais e ambientais, como o alagamento de 13 Territórios Indígenas (TI) e de uma área equivalente a 18000 km² (BRASIL, 2010; JAICHAND E SAMPAIO, 2013).

Esses debates catalisaram diversas mobilizações e desencadearam processos de conflito e de negociação, o que fez com que Belo Monte se tornasse umas das hidrelétricas

mais conhecidas do mundo. Na década de 1970, o governo militar ressaltava a necessidade da construção de grandes usinas hidrelétricas na Amazônia para solucionar a crise energética e, assim, viabilizar a implementação de diversos projetos desenvolvimentistas que dinamizariam a economia nacional e ajudariam a inserir a região amazônica ao espaço produtivo do país. Nessa linha, alguns grupos da região do Xingu – como empreendedores da indústria, do comércio, da agricultura, entre outros – viam BM com bons olhos por representar uma oportunidade de atrair investimentos e projetos de infraestrutura para uma região extremamente carente em serviços públicos e em infraestrutura básica.

Por outro lado, a implementação de uma grande usina hidrelétrica em uma região com forte presença de populações indígenas, de Unidades de Conservação (UC) e com grande biodiversidade alertou ambientalistas – nacionais e internacionais, grupos indígenas, organizações de direitos humanos, entre outros para os severos impactos de BM. Além disso, havia um grande medo de que as promessas de dinamização da economia e de melhoria de infraestrutura na região do Xingu teriam efeitos inversos, já que a atração de um grande contingente populacional sobrecarregaria a estrutura de serviços básicos – como os da área de saúde e de educação – da região, que já eram insuficientes para a própria população local. O histórico de atuação do governo federal, na Amazônia, aumentava esse receio: as hidrelétricas construídas na região durante o governo militar – como Balbina, no Rio Uatumã, no estado do Amazonas; e Tucuruí, no Rio Tocantins, no estado do Pará – foram planejadas e implementadas sem cuidados com questões ambientais e sociais; o projeto de colonização da região, na década de 1970, cujo carro chefe foi a construção da rodovia Transamazônica, fracassou e foi abandonado pelo governo federal, deixando os colonos em uma região sem infraestrutura básica. Como a hidrelétrica afetaria grupos sociais vulneráveis – como ribeirinhos e indígenas – havia preocupações de que o governo federal não seria capaz de lidar de forma adequada com os impactos nessas populações.

O contexto da década de 1980, caracterizado pela redemocratização e pela consolidação da discussão sobre os direitos indígenas, fez com que Belo Monte adquirisse um forte simbolismo ao representar o modelo de desenvolvimento da época da ditadura militar, caracterizado pelas decisões autoritárias de *cima-para-baixo* e pelo pouco cuidado com questões ambientais e com grupos sociais vulneráveis, como os indígenas. No ano de 1989, essa polarização entre atores contrários e favoráveis à usina foi marcada pelo Primeiro Encontro dos Povos Indígenas do Rio Xingu – contrário à usina – e com a criação do

Movimento Pró-Kararaô¹ (MOPROK) – favorável à BM. O Primeiro Encontro dos Povos Indígenas do Rio Xingu representa um marco do socioambientalismo brasileiro e foi capaz de reunir ambientalistas, artistas internacionais – como o Sting, indígenas, jornalistas, políticos e burocratas.

O processo decisório da usina tem sido extremamente conturbado, marcado por diversas interrupções e pela demora, atravessando diferentes contextos políticos do Brasil: os debates tiveram início na ditadura militar e a implementação da usina está ocorrendo em um período de aprofundamento democrático. Assim, nesses 45 anos de Belo Monte, o projeto saiu da agenda do governo federal, em alguns momentos, e foi considerado como projeto prioritário, em outros, e o plano da usina foi alterado. As previsões do governo federal de inauguração de BM foram modificadas diversas vezes, sendo que a usina começou a ser construída em 2011 e o início de sua operação deve ocorrer em fevereiro de 2015.

A pesquisa que deu origem a esta tese de doutorado tem como marco o ano de 2010, caracterizado pela intensa polêmica na mídia em torno da aprovação, pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama), da Licença Prévia (LP) ambiental da usina hidrelétrica de Belo Monte. As discussões na mídia e as manifestações dos diferentes atores sociais que engajaram em diversos repertórios de mobilização eram bastante polarizadas entre os atores favoráveis e os contrários à usina. De fato, a aprovação da LP afetou as manifestações em torno da usina, que se tornaram mais intensas e diversificadas. Apesar de haver essa polarização, o expectador que observava essa mobilização e os noticiários da mídia tinha a impressão de que predominavam os argumentos e as evidências de que Belo Monte era inviável ambientalmente e socialmente. Nesse momento, era comum receber e-mails com mensagens e vídeos que revelavam as previsões catastróficas das consequências da usina em populações vulneráveis – especialmente nas populações indígenas – e no equilíbrio ambiental – como a desregulação do ciclo ecológico da região, provocado pelas variações da vazão do Rio Xingu. Uma das principais denúncias da mobilização contrária à usina, nesse período, se relacionava com a postura autoritária do governo brasileiro, aproximando as ações dos governos democráticos recentes com o histórico de atuação dos governos militares. Nesse contexto, a não realização das oitavas das comunidades indígenas afetadas pela usina, como previsto pela Constituição de 1988 e pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ganhou muito destaque, surgindo acusações de que BM seria inconstitucional.

1 Kararaô se refere ao primeiro nome da usina hidrelétrica de Belo Monte.

Essa grande divulgação de informações sobre a usina me estimulou a buscar mais dados sobre o seu histórico, que parecia ser, ao mesmo tempo, fascinante – pelo fato de um mesmo projeto ter atravessado quatro décadas e de ter sido capaz de mobilizar atores tão diversos e de escalas territoriais variadas – e injusto – já que a usina afetaria populações vulneráveis e causaria impactos ambientais em uma região tão importante do ponto de vista socioambiental. Uma questão que me intrigava era a constante comparação, elaborada pelas mobilizações contrárias à usina, entre os governos da ditadura militar e o democrático: estas sempre colocavam esses dois modelos de governo, que possuem diretrizes tão opostas em relação ao diálogo com grupos sociais, como extremamente próximos.

Minhas primeiras leituras e investigações sobre o tema levantaram mais questionamentos e mostraram que a intensa polarização em torno da usina tornou invisíveis processos de negociação e escondeu a atuação complexa das agências estatais envolvidas no caso de BM. Nesse primeiro momento, duas questões me chamaram a atenção: a primeira delas é que era difícil captar a posição real do Estado brasileiro em relação à Belo Monte. Enquanto algumas agências estatais, como o Ministério Público Federal (MPF), se posicionavam claramente como contrárias ao projeto de BM devido as suas consequências sociais e a forma como o seu processo decisório vinha sendo conduzido; a Casa Civil e agências ligadas ao setor elétrico lançavam um discurso que valorizava a importância estratégica da usina para o desenvolvimento nacional.

Além disso, o estudo inicial do histórico da usina já sinalizava que ocorreram importantes articulações entre atores sociais e estatais tanto para combater como para defender a usina, sendo difícil delimitar as fronteiras entre Estado e sociedade no embate em torno do projeto de BM. Já na década de 1980, o grupo favorável à usina realizou parcerias com agências do setor elétrico – especialmente com a Eletronorte – para produzir estudos que revelassem os benefícios da usina. No período recente, a relação próxima entre MPF e grupos vulneráveis – com ênfase nos indígenas – para questionar a viabilidade social, legal e ambiental da usina se destacou.

A segunda questão se refere à minha descoberta, a partir desse levantamento inicial, de que o plano de BM foi suspenso, pelo governo federal, logo após o Primeiro Encontro dos Povos Indígenas do Xingu, em 1989, e que o projeto foi alterado, por agências do setor elétrico, em 1994, resultando na diminuição da área do reservatório. Assim, a maioria das informações divulgadas na mídia e pelas mobilizações contrárias à usina, em 2010, sobre a intransigência do governo federal de aprovar um projeto tão contestado de forma pouco participativa escondia processos de concessão, de negociação e de conquistas da mobilização

contrária à usina. Por outro lado, era impossível ignorar os momentos de recusa de diálogo e de fracassos das manifestações contrárias, como a aprovação do projeto de Belo Monte pelo Congresso Nacional sem realizar oitivas das comunidades indígenas e a concessão, em 2011, da “licença parcial” pelo Ibama para que as obras da usina fossem iniciadas, mesmo diante do fato do empreendedor não ter cumprido diversas recomendações e condicionantes do órgão ambiental.

De qualquer forma, esses fatos me deixaram curiosa, já que parecia que grupos historicamente marginais no processo político brasileiro – como indígenas, ambientalistas, ribeirinhos, entre outros – tinham conseguido, mesmo que pontualmente, influenciar uma política oficial e prioritária do governo brasileiro que é defendida por grupos sociais com grande peso no processo político, como grandes empreendedores, barrageiros, entre outros. Naquele momento, eu acreditava que a proximidade entre atores sociais e agências estatais seria um bom começo para investigar essa capacidade de influência de grupos marginais nas decisões do governo brasileiro.

A partir dessas questões, surgiu meu projeto de qualificação, defendido em março de 2012. Meu objetivo era estudar processos políticos predominantemente contenciosos, marcados pelo embate entre grupos que defendem projetos políticos divergentes e que apresentam capacidades assimétricas para influenciar o processo decisório. Mais especificamente, eu pretendia entender como atores marginais alcançam vitórias políticas, caracterizadas pela incorporação de suas demandas no processo decisório de projetos defendidos por grupos centrais. Dessa forma, eu procurava analisar como grupos fechados se tornam permeáveis a interesses divergentes dos seus, permitindo que os atores que não se alinham com as pautas prioritárias do governo federal tenham vitórias significativas.

O meu projeto de qualificação de doutorado propunha como foco a análise do padrão de relacionamento entre os atores – sociais e estatais – que participaram do processo decisório de Belo Monte a fim de explicar o surgimento de momentos de negociação entre grupos centrais e marginais. Eu pretendia utilizar a análise de redes sociais como metodologia principal e, dessa forma, foram apresentadas três hipóteses: eu acreditava que a rede de mobilização em torno de BM seria composta por dois componentes, divididos a partir da posição contrária ou favorável à usina. O componente da rede que se articulava para bloquear a usina e o que se mobilizava para defendê-la formavam estruturas fechadas, sendo bastante densas e coesas internamente. Essas características dificultariam o surgimento de processos de negociação, pois os dois grupos tenderiam a se fechar para interesses externos (DIANI, 2009; ANSELL, 2009; OLIVER E MYERS, 2009). Essa hipótese tinha o potencial de explicar os

momentos de ausência de diálogo entre os grupos contrários e favoráveis à usina. Por outro lado, também foi proposta a hipótese de que existiam atores ponte, que conseguiriam acessar os dois grupos por possuírem laços de colaboração nesses dois universos. Esses atores agiriam como empreendedores políticos, facilitando a formação de alianças e o diálogo entre grupos com interesses divergentes (ANHEIER, 2009). A conexão com os atores ponte seria uma estratégia dos grupos marginais de aumentar seu poder de influenciar o processo decisório (LIN, 2001). A terceira hipótese foi pensada a partir da forte atuação do MPF e supunha que os atores responsáveis pela articulação entre os dois grupos seriam estatais. Eu pensava que o MPF teria acesso privilegiado dentro da estrutura do Executivo Federal, facilitando o encaminhamento das demandas de grupos marginais.

Após o início da pesquisa, em maio de 2012, as ideias apresentadas no projeto de qualificação passaram por um processo de reelaboração. Primeiramente, foi constatado que as conquistas do movimento social contrário à usina não foram tão significativas como eu imaginava. As vitórias que, no início da pesquisa, eu classificava como “as grandes conquistas” – que se referem, principalmente, à suspensão do projeto da usina em 1989, após a intensa mobilização contrária à BM, e as alterações no plano de BM, em 1994 – ganharam uma nova interpretação com a realização das primeiras entrevistas qualitativas. Assim, passei a analisar algumas dessas conquistas como momentâneas – como o abandono do projeto da usina, em 1989, e o compromisso do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), em 2008, de não construir outras usinas no Rio Xingu. Percebi também que outra parte dessas vitórias – como as alterações de 1994 – era fruto de processos decisórios insulados e não resultavam dos diferentes padrões de interação entre os grupos sociais e as burocracias estatais.

Algumas dessas conquistas eram interpretadas de maneiras diferentes pelas agências estatais e pelos atores sociais: por exemplo, enquanto as alterações da usina, em 1994, são vistas, pelas agências do setor elétrico, como uma inserção de demandas dos grupos contrários à hidrelétrica no processo decisório da usina; esse mesmo fato é interpretado pelos atores que combatem a usina como uma estratégia do setor elétrico de aumentar a legitimidade de BM sem ter que inserir as principais pautas da mobilização contrária, já que muitos dos impactos negativos da usina seriam mantidos com a nova configuração ou mudariam apenas de forma. As consequências do novo projeto nas TI exemplificam essa última questão: na versão anterior, algumas TI seriam alagadas; com a nova versão do projeto, o desvio do curso do rio provocará o surgimento de um Trecho de Vazão Reduzida (TVR) que impactará severamente duas TI. Diante de tudo isso, comecei a relacionar essas “grandes conquistas” a um novo

conjunto de significados, já que passei a vê-las como indiretas, relativas e temporárias. Por outro lado, no período recente dos anos de 2010, ficou bastante evidente a existência de “conquistas parciais²” – relacionadas, principalmente, com a implementação de projetos de desenvolvimento regional e com a criação de canais formais de diálogo entre grupos sociais e burocracias estatais. Essas conquistas são interpretadas aqui como parciais porque representam apenas uma pequena parcela do universo de demandas do grupo contrário à usina.

Em segundo lugar, a ideia desenvolvida no projeto de qualificação de que alguns órgãos estatais foram parceiros importantes do movimento contrário à usina, especialmente o MPF, foi fortalecida. Também ficou claro que outras agências estatais, como o Ibama e a Secretaria Geral da Presidência da República, estavam realmente dispostas a dialogar com a sociedade civil e a incorporar suas demandas. Por outro lado, era evidente que as agências do setor elétrico possuíam outra dinâmica interna por não priorizarem interações com atores sociais e nem com outras agências estatais na elaboração e na implementação de seus planos. Nesse contexto, os órgãos que possuíam repertórios participativos nas suas rotinas e que se posicionavam como parceiros de grupos sociais pareciam enfrentar diversos obstáculos para encaminhar demandas de grupos sociais vulneráveis. O histórico de alguns grupos – como os indígenas afetados pelo TVR e os pescadores locais – revela, por um lado, a forte interação e diálogo com algumas agências estatais e, de outro, a grande dificuldade destas de incorporar de forma efetiva as demandas desses atores por causa da baixa capacidade de coordenação com outras burocracias que trabalham a partir de uma lógica de insulamento.

Dessa forma, ao contrário do que foi apresentado no projeto de qualificação – de que os atores estatais dariam acesso dentro do Estado aos grupos marginais contrários à usina – foi constatado que órgãos como o MPF e o Ibama também são marginais na estrutura do Estado e que também possuem dificuldades para acessar as agências que compõem o núcleo decisório das políticas prioritárias. A questão da heterogeneidade da estrutura do Estado e das diferentes dinâmicas internas entre as burocracias estatais emergiam como elementos importantes que precisavam ser trabalhados na minha pesquisa.

Ainda em 2012, tive a oportunidade de trabalhar em uma pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), denominada *Estado, democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento*. Este projeto selecionou diversas políticas estratégicas para o desenvolvimento social e econômico

2 Agradeço as conversas com o Peter Klein, que me alertaram para essas conquistas parciais.

do país a fim de estudar os arranjos político-institucionais que organizam seus processos decisório e de implementação. O foco central da pesquisa era entender como o Estado contemporâneo concilia as capacidades técnico-administrativa e a política – que envolve a negociação com atores da sociedade civil – nas políticas selecionadas e quais os efeitos da combinação dessas capacidades para a efetividade da ação estatal.

No meu caso, estudei os arranjos políticos-institucionais referentes à usina de Tucuruí e à hidrelétrica de Belo Monte. Aqui, mais uma vez, a questão da heterogeneidade do Estado me chamava atenção. Por um lado, o Ibama, no caso de BM, apresentou uma grande capacidade participativa e de inclusão de atores variados no processo decisório de sua responsabilidade; por outro, a agência ambiental possuía baixa capacidade decisória. Já o Congresso Nacional e as agências do setor elétrico apresentaram grande capacidade decisória, mas baixa capacidade participativa. Por causa disso, apesar de diferentes grupos sociais terem tido a oportunidade de explicitar seus interesses em relação à BM, durante os processos decisório e de implementação da usina, as agências estatais tiveram dificuldades de processar esses interesses e de conciliar demandas.

Depois de todas essas experiências, o foco da tese manteve certa similaridade com o que foi pensado inicialmente, no momento de qualificação do projeto de doutorado: como grupos socialmente vulneráveis e politicamente marginais conseguem afetar as decisões das diferentes burocracias brasileiras em relação a uma política oficial e prioritária do governo brasileiro, a usina hidrelétrica de BM. Entretanto, o instrumento teórico para analisar essa questão foi melhor definido a partir do fortalecimento do estudo das capacidades estatais. Assim, o foco no Estado – que, inicialmente, aparecia apenas na hipótese de que atores estatais facilitariam o encaminhamento das demandas de grupos sociais marginais – passou a ocupar um lugar de destaque na tese. Como será explorado no Capítulo I, esta tese propõe que, para entender a influência de grupos marginais nas decisões estatais, devemos identificar e analisar três tipos de capacidades estatais – a participativa, a de coordenação interburocrática e a decisória.

Assim, proponho uma análise não convencional para estudar os resultados de uma mobilização social, uma vez que o foco recai aqui, em grande medida, nas dinâmicas internas da estrutura do Estado. Entretanto, a ênfase nos movimentos sociais não é desprezada, já que considero que cada capacidade é moldada e construída a partir das relações entre burocracias e grupos sociais. Essas relações aparecem como estratégias dos atores sociais que engajam em mobilizações que ora avaliam ser necessário criar laços de colaboração com certas agências estatais, ora decidem pelo embate em relação às burocracias estatais. O papel da

heterogeneidade do Estado também é destacado, uma vez que o desenvolvimento das capacidades é fruto de dinâmicas e de processos políticos diferenciados e diversificados entre burocracia e sociedade civil.

É importante definir aqui o conceito de atores socialmente vulneráveis e politicamente marginais. O conceito de vulnerabilidade social se relaciona, geralmente, com aspectos relacionados à situação de pobreza. Entretanto, segundo Moser (1998), vulnerabilidade não é, necessariamente, sinônimo de pobreza, já que abrange uma grande variedade de situações: como exposição a riscos e choques e a dificuldade de lidar com contingências. De acordo com Abramovay et al. (2002), apesar do uso histórico do conceito de vulnerabilidade social, a definição do termo ainda se encontra em construção e apenas nos últimos anos houve um desenvolvimento analítico mais robusto para abordar a questão a partir de diversas perspectivas que ultrapassam os estudos tradicionais que focam apenas em indicadores de renda. Assim, os trabalhos mais atuais associam vulnerabilidade social com diversas formas de desvantagem social.

Vignoli (2001) e Filgueira (2001) afirmam que a vulnerabilidade é traduzida em desvantagens para o desempenho e para a mobilidade social dos atores, sendo entendida como o resultado negativo da relação entre disponibilidade de recursos materiais ou simbólicos dos atores e o acesso à estrutura de oportunidades provenientes do Estado, do mercado e da sociedade. De acordo com Vignoli (2001, apud Abramovay et al., 2002, p. 30):

(...) a vulnerabilidade assim compreendida traduz a situação em que o conjunto de características, recursos e habilidades inerentes a um dado grupo social se revelam insuficientes, inadequados ou difíceis para lidar com o sistema de oportunidades oferecido pela sociedade, de forma a ascender a maiores níveis de bem-estar ou diminuir probabilidades de deteriorização das condições de vida de determinados atores sociais.

Como consequência da vulnerabilidade social, os atores se tornam mais propensos à mobilidade descendente e ao desenvolvimento de sentimentos de incerteza e de insegurança. Moser (1998) descreve vulnerabilidade a partir da associação de duas dimensões: a sensibilidade, que é a capacidade de resposta a eventos externos; e a resiliência, traduzida na habilidade de recuperação de situações de estresse. A mesma autora conceitua vulnerabilidade social a partir da disponibilidade de cinco tipos de ativos: trabalho, capital humano, ativos de produção, relações familiares e capital social. Quanto mais ativos um grupo possuir, menor sua vulnerabilidade social e maior sua capacidade de resiliência.

Inspirada nessa literatura, este trabalho considera grupos socialmente vulneráveis

como aqueles que apresentam maiores dificuldades de se recuperarem de situações de estresse, decorrente de eventos externos, justamente porque possuem recursos – políticos, financeiros, entre outros – insuficientes, fazendo com que esses atores tendam a percorrer uma trajetória descendente de mobilidade social e sejam mais impactados por mudanças no ambiente. No processo de Belo Monte, esses atores são representados por pescadores, pequenos agricultores, indígenas e ribeirinhos. Todos eles serão impactados negativamente pela construção da usina e têm revelado suas dificuldades de adaptação, por falta de recursos, ao novo ambiente da região do Xingu após o início da construção da usina. Assim, os pescadores terão sua atividade inviabilizada nos primeiros anos de operação da usina; os pequenos agricultores terão a área do plantio reduzida e o aumento das pragas, devido à construção da usina, diminuirá a qualidade do plantio; os indígenas localizados na região da Volta Grande do Xingu sofrerão com os impactos da vazão reduzida do rio; os ribeirinhos fazem parte do grupo que será deslocado de suas moradias.

Por sua vez, os atores politicamente marginais são aqueles que possuem dificuldade de acessar burocracias estatais centrais nos processos decisórios e, dessa forma, apresentam baixa capacidade de influenciar as decisões políticas, mesmo que estas os afetem diretamente. Geralmente, os grupos politicamente marginais também são caracterizados como socialmente vulneráveis justamente porque o recurso político – de influenciar as decisões das burocracias estatais – se revela como extremamente importante para permitir que os atores sociais sejam capazes de aproveitar oportunidades variadas e conseguirem recuperar de situações adversas.

A metodologia utilizada nesta tese é baseada em uma abordagem de multimétodos, que consiste na utilização sistemática e de forma concertada de diferentes tipos de métodos (Fiske; Shweder, 1986). De acordo com Brewer e Hunter (2006), apesar das Ciências Sociais ser conhecida por suas disputas entre proponentes de diferentes metodologias, nos últimos anos, a abordagem de multimétodos tem conquistado um grande reconhecimento. O fortalecimento desse tipo de metodologia nas Ciências Sociais tem como base a crítica à excessiva confiança em um único método de pesquisa e a ideia de que nenhum método isolado é perfeito (Fiske; Shweder, 1986).

A utilização de diversos métodos aumenta a validade de uma pesquisa ao permitir que interpretações alternativas e hipóteses rivais sejam abordadas de diferentes formas. Apesar da utilização desse tipo de metodologia ter sido intensificada nas últimas duas décadas, o reconhecimento da necessidade de utilizar um conjunto de métodos para compreender fenômenos sociais já havia sido percebida por clássicos nas Ciências Sociais, como em Bloch (1953), que afirmou que “It would be sheer fantasy to imagine that for each historical problem

there is a unique type of document with a specific sort of use. On the contrary, the deeper the research, the more light of evidence must converge from sources of many different kinds” (p. 66).

A utilização de métodos variados se fez necessário diante da complexidade do caso escolhido que, para ser analisado, necessitava da coleta e análise de dados detalhados que ajudassem a construir o entendimento sobre várias dimensões do histórico de Belo Monte: identificar os atores estatais e sociais envolvidos no processo decisório e de implementação da usina, suas características e demandas; analisar as estratégias dos grupos sociais para inserir suas demandas no planejamento governamental referente à BM; estudar as redes transversais entre atores variados e suas conseqüências para o fortalecimento de capacidades estatais e para a habilidade dos atores sociais inserirem suas pautas na agenda governamental; compreender o padrão de atuação das diferentes burocracias envolvidas no caso de BM no que diz respeito às três capacidades estudadas por esta tese.

Esta pesquisa, apesar de ser predominantemente qualitativa, combina metodologias quantitativas e qualitativas. Quanto à abordagem quantitativa, os dados sobre o mapeamento dos atores envolvidos nos processos decisórios e de implementação da usina de BM e sobre a categorização desses atores – que totalizam 243 organizações – de acordo com quatro atributos – área de atuação, nível territorial, situação jurídica e posição política – foram organizados com a utilização do software SPSS. A partir dele, foram extraídas informações de estatísticas descritivas, apresentadas no capítulo III desta tese. Também foi utilizada a metodologia de análise de redes sociais a partir da utilização dos softwares Ucinet e Netdraw (BORGATTI, EVERETT; FREEMAN, 2002). A análise de redes foi realizada a partir de dados documentais e de 24 entrevistas. Assim, como será melhor detalhado no Capítulo VI desta tese, foram construídas dois tipos de rede: a de coautoria em documentos, cuja fonte de dados foram cartas de grupos da sociedade civil a atores estatais; e as unipessoais, baseadas em entrevistas. Esse tipo de entrevista teve como foco perguntas sobre os principais parceiros de uma organização na defesa de seus interesses no caso de Belo Monte, enfatizando o momento dessa cooperação, a frequência e o formato em que ocorria a colaboração.

Em relação à abordagem qualitativa, foram utilizados quatro tipos de métodos. O primeiro deles é a pesquisa exploratória, realizada em junho de 2012. Esse tipo de pesquisa tem o objetivo de aprofundar conceitos preliminares sobre determinada temática, de esclarecer questões superficialmente abordadas sobre o assunto, de facilitar a delimitação do tema de pesquisa e de orientar na fixação de objetivos e na formulação de hipóteses (Raupp; Beuren, 2006). No caso do meu estudo, essa pesquisa exploratória consistiu na visita a cidade

de Altamira com a finalidade de conversar com atores sociais e estatais, envolvidos no processo de BM, para aprofundar os conhecimentos sobre os atores chave, as demandas dos grupos sociais e suas estratégias e as formas de diálogo entre Estado e sociedade civil.

O segundo método utilizado se refere à análise documental, entendida como o estudo de materiais que não receberam tratamento analítico com o objetivo de selecionar, tratar e interpretar informações brutas e dar a elas algum sentido (Silva; Grigalo, 2002). Foram analisados diversos planos energéticos – planos nacionais de energia elétrica, planos decenais de energia, matriz energética nacional, balanço energético nacional – e um conjunto de legislações que organiza a atuação dos setores elétrico e do meio ambiente com o objetivo de entender a estruturação desses setores a partir da perspectiva das três capacidades estatais estudadas por esta tese.

Além disso, foram analisados os 34 primeiros volumes do processo de licenciamento ambiental de BM, disponíveis no site do Ibama³. O objetivo aqui era levantar informações sobre os principais atores chave do processo decisório e de implementação da usina a fim de subsidiar o mapeamento desses atores e de entender o papel de cada um no caso de Belo Monte. Além disso, o licenciamento forneceu uma rica fonte documental, como pareceres e ofícios de técnicos de agências estatais variadas – do Ibama, da Agência Nacional de Águas (ANA), da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) –, sobre as principais ações das burocracias, suas justificativas, posicionamentos e estratégias de diálogo e de incorporação de demandas sociais. Esses documentos também foram úteis para o entendimento do relacionamento entre as diferentes agências estatais e entre estas e grupos sociais. Outros documentos também foram analisados a fim de compreender quais demandas dos grupos sociais foram incorporadas formalmente no planejamento de Belo Monte: o Plano Básico Ambiental (PBA) e o Plano de desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRS-X).

Ainda em relação às fontes documentais, foram estudadas as 20 ações civis públicas de autoria do MPF. Esse estudo ajudou a entender as principais demandas dos grupos sociais que engajaram em mobilizações em torno de BM, o relacionamento entre MPF e algumas agências estatais e a parceria entre o órgão com grupos sociais marginais. Ainda foram estudadas atas de reuniões com grupos da sociedade civil – como as atas das audiências públicas ocorridas em 2009, no âmbito do processo de licenciamento ambiental de Belo Monte, e as atas das reuniões coordenadas pela Fundação Nacional do Índio em Tribos

3 Disponível em: <http://licenciamento.ibama.gov.br/Hidreletricas/Belo%20Monte/>

Indígenas, também ocorridas em 2009 – e os vídeos das audiências públicas.

Outro método utilizado foi a pesquisa de campo a partir de três visitas a região de influência do Xingu – em junho de 2012, em novembro de 2012 e em novembro de 2013. Essas visitas tiveram o objetivo de realizar entrevistas com atores chave, além da participação, como observadora, de reuniões de movimentos sociais e do comitê gestor do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu.

Também foi utilizado como metodologia de pesquisa a realização de entrevistas qualitativas semiestruturadas com atores sociais e estatais da região do Xingu e de Brasília, totalizando 49 entrevistados – 17 com atores estatais e 32 com atores da sociedade civil. As entrevistas tiveram como foco a percepção das organizações e instituições – e não dos indivíduos – sobre o processo de BM. No caso das entrevistas a atores da sociedade civil, a finalidade era entender o histórico de atuação da organização no processo de BM, as suas principais demandas e estratégias de ação, seus parceiros e suas conquistas. Além disso, havia perguntas específicas sobre a interação da organização em questão com agências estatais e sobre a sua capacidade de influência nos diferentes momentos e decisões das burocracias estatais em relação à BM. Quanto aos atores estatais, as entrevistas investigaram a interação deles com outros órgãos estatais e com grupos sociais, além do papel da agência entrevistada nos diversos momentos e decisões críticas em relação à BM.

Esta tese encontra-se dividida em seis capítulos, além desta introdução e da conclusão. É importante ressaltar que alguns relatos presentes nos diferentes capítulos apresentam algumas informações repetidas. Isso é justificado pelo formato de cada capítulo, que se assemelha, propositalmente, a estrutura de um artigo – com introdução, desenvolvimento do argumento em seções e considerações finais. Por isso, a repetição de um núcleo de informações essenciais para o entendimento do argumento desenvolvido foi importante para a coerência de cada capítulo.

O capítulo I – *Capacidade Estatal a partir de Redes Transversais* – apresenta a literatura sobre capacidade estatal com foco na ampliação dessa abordagem, cujos estudos recentes tendem a abandonar a visão restrita de capacidade que enfatiza a necessidade do insulamento burocrático para utilizarem uma perspectiva em que a aproximação entre burocracias e grupos sociais se revela como positiva para a capacitação estatal. Esta tese se alinha com esta última abordagem que valoriza as relações entre agências estatais e atores sociais. Entretanto, a argumentação desenvolvida no capítulo I aponta algumas lacunas nesta literatura: os trabalhos dessa linha tendem a interpretar os efeitos dessas relações para a capacidade estatal como unidirecional, já que, geralmente, atuam no sentido de fortalecer a

capacidade estatal; não são apresentados os mecanismos ativados por essas interações que influenciam a construção de capacidades estatais. O objetivo do Capítulo I é apresentar uma nova proposta teórica de capacidade estatal, em que são detalhados os mecanismos que surgem a partir dos diferentes padrões de interação entre burocracias e grupos sociais. O debate desenvolvido no capítulo tem como foco as três capacidades propostas por esta tese e consideradas como essenciais para entender a influência de grupos sociais vulneráveis e politicamente marginais nos processos políticos: a de coordenação interburocrática, a decisória e a participativa. O tipo de mecanismo acionado a partir das interações entre burocracias e grupos sociais e seus efeitos dependem, em grande medida, das características dos grupos sociais – como coesão, interesses e heterogeneidade – e podem atuar tanto no fortalecimento quanto no enfraquecimento das três capacidades estatais estudadas neste trabalho.

O objetivo do capítulo II – *O Contexto Político e Histórico do Projeto de Belo Monte: construções e rearranjos de capacidades estatais* – é apresentar os determinantes políticos e institucionais das capacidades estatais trabalhadas nesta tese a partir de uma análise do histórico do contexto político da usina. O capítulo analisa os principais estímulos do governo federal para a construção, nas diferentes burocracias envolvidas no histórico de BM, das três capacidades exploradas por esta tese, desde a década de 1970 até o período atual. Aqui, fica evidente a importância das pautas prioritárias do governo federal para a criação de instrumentos de fortalecimento das capacidades de certas agências estatais, o que desencadeia um processo de investimento fragmentado em capacidades, contribuindo para o surgimento de heterogeneidades dentro da estrutura estatal.

O capítulo III – *O Ativismo em Torno de Belo Monte: embates, alianças, conquistas e fracassos* – estuda a mobilização em torno da usina e foca em três questões importantes para os objetivos desta tese: a apresentação do mapeamento dos atores envolvidos no histórico da usina e suas características, o que é essencial para entender como as diferentes características desses atores influenciam no fortalecimento ou no enfraquecimento de capacidades estatais quando esses grupos interagem com burocracias específicas; o detalhamento do histórico de ativismo dos grupos contrário e favorável à usina, suas estratégias em relação ao Estado – de aproximação ou de embate em relação a certas burocracias estatais – e suas principais demandas; a análise do impacto desse ativismo no processo decisório da usina e, assim, a identificação de quais demandas dos grupos socialmente vulneráveis foram incorporadas pelo governo federal.

Os capítulos IV – *Capacidades Estatais no Processo Decisório de Belo Monte* – e V –

Capacidades Estatais no Processo de Implementação e de Monitoramento de Belo Monte – apresentam o histórico de atuação das agências centrais dos processos decisório e de implementação da usina, revelando suas principais decisões e suas interações com outras burocracias e com atores sociais. Esses capítulos analisaram em que medida as diferentes burocracias envolvidas no caso de BM foram capazes de ter uma atuação pautada nas três capacidades propostas por esta tese. Há uma grande ênfase nos obstáculos enfrentados pelas agências estatais para incorporar as demandas variadas do grupo contrário à usina em um contexto em que as capacidades se revelam como desiguais dentro da estrutura estatal.

O capítulo VI – *Capacidades Estatais e Mobilizações Sociais na Perspectiva de Redes Transversais* – utiliza os dados provenientes da análise de redes sociais para apresentar as redes transversais entre atores variados – estatais e da sociedade civil; contrários e favoráveis à usina –, formadas em momentos específicos do histórico de mobilização em torno de BM. O objetivo central do capítulo é relacionar algumas informações já apresentadas nos capítulos anteriores a partir da perspectiva das redes transversais. Assim, o resultado das mobilizações em torno da usina no sentido de incorporação ou de rejeição, no processo decisório, de demandas específicas – apresentado no capítulo III – e as diferentes capacidades apresentadas pelas burocracias envolvidas no processo de BM – detalhadas nos capítulos IV e V – são vistas como resultados da formação de redes transversais específicas. Estas explicariam como o fortalecimento ou o enfraquecimento de capacidades estatais influenciam a possibilidade das demandas de grupos socialmente vulneráveis serem incorporadas no processo decisório.

Por fim, são apresentadas as principais lições e contribuições da tese para os debates sobre capacidade estatal e para os estudos que analisam os processos de influência de grupos vulneráveis e marginais nos processos políticos de projetos prioritários.

1 CAPACIDADE ESTATAL A PARTIR DE REDES TRANSVERSAIS

O estudo de “capacidade estatal” ocupa hoje um lugar de destaque na Ciência Política, sendo utilizado em diversas pesquisas para explicar fenômenos políticos e sociais variados, como a industrialização, a democratização, o nacionalismo, a cultura política, o fornecimento de bens públicos etc. (SOIFER e HAU, 2008). Mesmo linhas investigativas que tradicionalmente buscavam esclarecimentos no comportamento e na dinâmica da sociedade civil ou em aspectos econômicos, como é o caso das pesquisas sobre conflito civil e violência (Hendrix, 2010), passam a se debruçar nas características das capacidades estatais como fator explicativo.

Apesar da intensificação da utilização da abordagem de capacidade estatal, muitos autores não definem seu significado e, além disso, seu conceito tem sido associado a diferentes interpretações. Assim, no que pese o grande interesse pelo Estado, Cingolani (2013) ressalta que “questões sobre o que é capacidade estatal, como deve ser capturado e vários outros desafios metodológicos se encontram pouco resolvidos (p. 2, tradução livre)”. Geddes (1996) e Fukuyama (2012) também esclarecem que há poucos estudos que analisam o funcionamento do Estado e as formas como ele exerce e acumula poder a partir do Executivo.

Cingolani (2013), após realizar uma extensa revisão de literatura sobre o tema, afirma que o termo “capacidade estatal” se refere a uma ou a combinação das seguintes dimensões do poder do Estado: coercitivo e militar, administrativo e de implementação, transformativo e de industrialização, relacional e de cobertura territorial, legal e político. Grande parte da literatura que aborda capacidade estatal foca bastante nas dinâmicas e nas características internas do Estado e de suas burocracias, como a qualificação técnico-administrativa e a autonomia. Há, assim, principalmente nos primeiros estudos sobre o tema, nas décadas de 1970 e 1980, uma grande dificuldade de perceber a capacidade estatal como um fenômeno influenciado pelas relações entre o Estado e a sociedade. Na verdade, inicialmente, a capacidade estatal era analisada como o produto do insulamento das burocracias estatais de grupos sociais, algo que fortaleceria a autonomia estatal de escolher políticas a partir de uma lógica racional e de implementá-las de forma coerente.

O aspecto político da capacidade estatal, que envolve processos de negociações e de diálogo entre burocracias e grupos sociais, só começou a ser elaborado e abordado na literatura da década de 1990. Os estudos de Evans (1993) sobre a capacidade dos Estados de realizarem transformações estruturais na economia abriu as portas para o surgimento de várias

pesquisas que relacionam, de forma positiva, a capacidade estatal com a interação entre Estado e sociedade. Para Evans, as redes informais entre burocracia e elite empresarial seriam fundamentais para evitar que conflitos não resolvidos, previamente, entre atores privados ameaçassem a implementação das políticas escolhidas; e para fornecer informações importantes do funcionamento do mercado. Nas palavras de Evans(1993, p. 10), “o resultado seria uma espécie de 'weberianismo reforçado’”.

Em seguida, outros estudos destacam os efeitos benéficos da articulação entre burocracia e grupos sociais para o fortalecimento da capacidade estatal de implementar políticas públicas: como o aumento da legitimidade das políticas escolhidas e o apoio de grupos locais para sua implementação (MANN, 2008) e o surgimento de inovações e de alterações positivas nos projetos de política pública (PIRES e GOMIDE, 2014). Entretanto, ainda persiste na literatura sobre o tema uma grande dificuldade de explicar e de detalhar quais são os mecanismos provenientes dessa interação que estimulam ou que inibem certas capacidades estatais.

Este capítulo se propõe a construir um modelo teórico de capacidade estatal a partir da literatura existente sobre o tema que enfatiza os aspectos relacionais da capacidade, em que a relação entre burocracias e grupos sociais é um fator determinante para o fortalecimento (ou para o enfraquecimento) e para a construção de capacidades. Para tanto, é dada grande atenção ao entendimento da evolução das abordagens focadas nos aspectos internos do funcionamento do Estado para uma perspectiva que atribui importância central nas relações entre Estado e sociedade. O estudo dessa evolução pretende esclarecer como o padrão de relacionamento entre burocracias estatais e grupos sociais afetam três dimensões da capacidade estatal: a participativa, a decisória e a de coordenação interburocrática. Essas três dimensões entram em cena em um contexto de intensa heterogeneidade do Estado, fenômeno que também é influenciado pelas relações entre burocracias e grupos sociais.

Do lado empírico, esta revisão de literatura tem como objetivo facilitar a compreensão da pergunta central desta tese: como grupos sociais politicamente marginais e socialmente vulneráveis conseguiram (ou não) influenciar as decisões das diversas burocracias estatais no caso de uma política oficial e prioritária do governo federal, a construção da usina hidrelétrica de Belo Monte. Apesar da ação dos movimentos sociais ser parte importante desta história, esta tese opta em não priorizar as teorias de movimentos sociais. Essas teorias não abordam de forma satisfatória o funcionamento interno do Estado e a relação entre burocracias e atores sociais, questões essenciais para a compreensão do foco desta tese. De um lado, a literatura dos “novos movimentos sociais” enfatiza a arena fora do Estado, formada por atores que

engajam em práticas comunicativas, caracterizadas pelo respeito e pela solidariedade. De outro, a literatura da “política do conflito” considera o Estado como um ator importante para os movimentos sociais, mas foca na relação conflituosa entre os dois espaços, não havendo lugar para análises sobre os processos e resultados positivos da interação entre eles (ABERS e VON BULLOW, 2011).

Além disso, a literatura de movimentos sociais confere grande destaque aos instrumentos analíticos relacionados com o termo “oportunidade política”. Ao mesmo tempo em que essa abordagem tem se tornado hegemônica no universo dos movimentos sociais, ela tem se mostrado como extremamente problemática e insuficiente para explicar diversos fenômenos, como a origem de movimentos sociais e seus efeitos (GOODWIN e JASPER, 1999). Os teóricos que adotam essa linha se baseiam no argumento de que as pessoas decidem se mobilizar como resposta às oportunidades políticas e, através da ação coletiva, esses atores criam novas oportunidades. Entretanto, a falta de rigor e de precisão dessa abordagem impede que essa literatura alcance o que promete, uma teoria universal causal e um modelo de análise de movimentos sociais. O termo “oportunidade política” tem sido utilizado de forma extremamente ampla:

The concept of political opportunity is in trouble, in danger of becoming a sponge that soaks up virtually every aspect of the social movement environment—political institutions and culture, crises of various sorts, political alliances, and policy shifts.... It threatens to become an all-encompassing fudge factor for all the conditions and circumstances that form the context for collective action. Used to explain so much, it may ultimately explain nothing at all (GAMSON E MEYER, 1996, p. 275 apud GOODWIN E JASPER, 1999).

Um dos principais problemas com a utilização do instrumento teórico de “oportunidade política” é que ele conduz a uma análise desconectada de outros conceitos fundamentais das Ciências Sociais. Questões essenciais na Ciência Política – como sistema partidário, processos democráticos, concentração de autoridade e capacidades das burocracias estatais – são ignoradas por esses teóricos (AMENTA e HALFMANN, 2012; GOODWIN e JASPER, 1999). Mesmo alguns autores que se enquadram nessa abordagem, como Tarrow (2011), já reconhecem a importância de se considerar alguns aspectos do Estado – como a centralização e a capacidade estatal de repressão, de implementação das políticas escolhidas e de inclusão das demandas de grupos sociais variados – como essenciais para se estudar movimentos sociais.

Propõe-se, assim, uma alternativa não tradicional de analisar a efetividade de movimentos sociais, já que a ênfase teórica aqui recai na análise da capacidade estatal e não nas teorias de movimentos sociais. Entretanto, essa alternativa requer uma visão de

capacidade estatal que não se limita ao foco estrito no funcionamento interno do Estado: utiliza-se, assim, uma abordagem que destaca os diversos padrões de interação entre burocracias estatais e grupos sociais para explicar diferentes dimensões da capacidade estatal. Como será detalhado, essas interações e essas dimensões, em ação, afetam a efetividade das tentativas de grupos vulneráveis e marginais de influenciarem as decisões das agências estatais sobre políticas prioritárias.

O enfoque nas dimensões da capacidade estatal pretende suprir algumas lacunas presentes na literatura sobre o assunto: os escassos detalhamentos do funcionamento do Estado, do relacionamento entre suas diferentes burocracias e da influência dos grupos sociais em dinâmicas extremamente internas do Estado, como o poder decisório e a coordenação interburocrática. A relação entre grupos sociais, heterogeneidade e capacidade estatal também é um tema percebido pela Ciência Política, mas pouco explorado. Como será descrito nos próximos parágrafos, a literatura abordada tem evoluído no sentido de melhor entender essas questões, entretanto, os trabalhos mais atuais ainda não dão conta de explicar por completo essas dinâmicas.

1.1 O OLHAR INTERNO PARA O ESTADO

De acordo com Evans (1993), a teoria do desenvolvimento no pós-guerra, elaborada nas décadas de 1950 e 1960, interpretava o papel do Estado como central para a promoção de mudanças estruturais. Assim, caberia ao aparelho do Estado atuar em áreas estratégicas para o desenvolvimento de uma nação, promovendo a industrialização, a modernização da agricultura e fornecendo uma infraestrutura básica para a urbanização. Na Ciência Política, o interesse pelo Estado teve como ápice as décadas de 1970 e 1980 (SKOCPOL, 1985), período abordado nesta seção. Assim, nesse momento, o Estado se torna o foco de diversos estudos como objeto de investigação ou para explicar certos resultados políticos, tendência denominada por Skocpol (1985) de *bringing the state back in*. Nas décadas anteriores, predominavam pesquisas centradas na sociedade (*society-centrism*) para explicar a política e as atividades governamentais. Esse tipo de abordagem - típica dos pluralistas, dos funcionalistas e dos estruturalistas - não considerava o Estado como um ator independente, sendo interpretado como uma arena em que movimentos sociais e grupos de interesse contestavam ou se alinhavam para moldar as decisões políticas.

Os estudos que surgiram nesse contexto tiveram grande influência dos trabalhos de Weber (1978) sobre o modelo de administração racional-legal, que considerava o Estado como um ator autônomo, dando grande ênfase para a monopolização do poder coercitivo da administração central e para a formação de uma burocracia profissionalizada, de carreira e insulada. Nas palavras de Rueschemeyer e Evans (1985, p. 50), “[...] which features of the state apparatus make state intervention more effective? The classic answer is Max Weber’s: Bureaucratic organization is the most efficient form of organizing large-scale administrative activities”. Segundo os autores, o modelo burocrático weberiano associa uma série de questões críticas à capacidade estatal, tais como a coesão corporativa da burocracia, a diferenciação e o insulamento da sociedade, a existência de canais de autoridade e as características internas que estimulam a racionalidade instrumental - com destaque para formas adequadas de contratação e de promoção na carreira.

Nesse sentido, essa abordagem que retoma o interesse pelo Estado é conhecida como “neo-weberianismo”, sendo que grande parte dos trabalhos de seus teóricos destacou as variações nas capacidades estatais: esses autores definem os Estados como fortes ou fracos a partir da aproximação ou do distanciamento do tipo ideal weberiano de burocracia centralizada e racionalizada. Os primeiros estudos que se enquadram nessa perspectiva tinham como alvo a busca pelo entendimento do papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico, estudo prioritário na agenda das Ciências Sociais na segunda metade do século XX (EVANS, 1993; CINGOLANI, 2013). Dessa forma, a centralidade no Estado é acompanhada por uma análise de “capacidade estatal” de intervir de forma efetiva no contexto social e econômico. O trabalho de Rueschemeyer e Evans (1985) é um bom exemplo dessa abordagem inicial ao relacionar a capacidade estatal de promover transformações econômicas com a existência de uma burocracia profissionalizada e de uma coordenação intraestatal.

Neste momento, há uma grande ênfase nas dinâmicas internas do Estado ao destacar a importância da autonomia e da profissionalização burocrática para a promoção da capacidade estatal. Nesse sentido, Skocpol (1985) afirma que o Estado busca objetivos que não são simplesmente reflexo das demandas e dos interesses de grupos sociais, já que ele é visto como um ator autônomo e, assim, é capaz de formular seus próprios objetivos. A capacidade estatal é vista como a implementação dos objetivos escolhidos pelo Estado mesmo diante de oposição de grupos da sociedade. Para tanto, a existência de uma burocracia profissionalizada e qualificada seria essencial para que o Estado fosse capaz de interpretar a realidade social e econômica de um país e de optar por políticas coerentes. Huerta (2008) reforça esse argumento ao enfatizar que os primeiros estudos que retomam a centralização no Estado dão

grande destaque para o fortalecimento institucional com o objetivo de melhorar a estrutura interna e a organização dos quadros técnico-burocráticos. Havia, assim, uma grande preocupação com o funcionamento interno e com as capacidades burocráticas, não havendo muito espaço para análises que relacionam as interações entre Estado e sociedade com a capacidade estatal.

A autonomia da burocracia era vista aqui como um insulamento em relação aos grupos sociais. A interação entre burocracia e sociedade atrapalharia a dinâmica de funcionamento interno do Estado de formular e de implementar políticas coerentes e independentes dos interesses de grupos sociais. Essa interação era interpretada de forma pejorativa ao ser relacionada com o modelo weberiano de patrimonialismo (CINGOLANI, 2013). Como ressaltam Rueschemeyer e Evans (1985), a baixa autonomia das burocracias levaria a balkanização do Estado, que deixaria de defender interesses universais e as políticas elencadas de forma racional pelos burocratas para defender interesses particulares de grupos sociais.

Apesar de esses estudos iniciais apresentarem uma visão restritiva de capacidade estatal - bastante relacionada com o modelo weberiano de burocracia profissionalizada e autônoma -, essa primeira abordagem já nos aponta para algumas questões interessantes sobre o funcionamento do Estado e sobre suas capacidades: a heterogeneidade do Estado, a importância da coordenação interburocrática, o reconhecimento de que estudos que focam no Estado de forma isolada são insuficientes e que deve haver algum espaço para análises do relacionamento entre Estado e grupos sociais para um entendimento efetivo de capacidade estatal.

Em relação à heterogeneidade do Estado, Krasner (1978) já enfatizou em seu trabalho *“Defending the National Interest”* que: “Não há razões para assumir a priori que um padrão de força e fraqueza será o mesmo para todas as políticas. Um Estado pode ser incapaz de alterar a estrutura de seu sistema de saúde, mas ser capaz de construir uma rede eficiente de transporte” (apud SKOCPOL, 1985). O reconhecimento da heterogeneidade do Estado também aparece em Skocpol e Finegold (1982) que, ao estudarem duas iniciativas de intervenção econômica no âmbito do “New Deal” - o *National Industrial Recovery Act* e o *Agricultural Adjustment Act* - revelam que as diferenças nas capacidades estatais das burocracias do desenvolvimento agrário e da indústria explicam o fracasso da primeira ação e o sucesso da segunda. A heterogeneidade do Estado seria, assim, fruto das diferentes capacidades das burocracias que compõem o Estado. Na mesma linha, Rueschemeyer e Evans (1985) definem o Estado como um conjunto de organizações que expressam tendências contraditórias:

The state's presence as a corporate actor is made problematic, however, by a number of factors. Despite their obvious interest in unified action, state managers are likely to be divided on substantive goals. Equally important, the state's ability to act in a unified way is strictly circumscribed by the fact that it is simultaneously an arena of social conflict. Unless social domination is monolithic, state apparatuses of any consequence in the real life of a society will inevitably become arenas of social conflict. Various groups, both dominant and subordinate, will try to use the state as a means of realizing their particular interests. In the extreme, such attempts can lead to fragmentation and paralysis of the state as a corporate actor due to a 'balkanization' of state organizations in response to divergent outside forces (p. 47).

A percepção da heterogeneidade do Estado também tem origem nas discussões sobre o Estado neopatrimonialista, algo central da tradição weberiana (CINGOLANI, 2013). O Estado neopatrimonialista combinaria princípios do Estado racional legal e do patrimonial, existindo normas formais que seriam permeadas por sistemas de patronagem que centralizariam recursos políticos e econômicos para maximizar ganhos privados. A partir desse debate, surgiram estudos que enfatizam a heterogeneidade do Estado ao descrevê-lo como bolsões de eficiência (EVANS, 1989), caracterizado pela existência de ilhas de burocracias racionais-legais que conseguem se isolar da política de patronagem. Como será visto na seção 3 deste capítulo, a literatura brasileira sobre capacidades estatais se apropria, em grande medida, dessa abordagem para explicar as heterogeneidades do Estado brasileiro.

O caso da coordenação interburocrática é menos explorado. Entretanto, alguns desses trabalhos iniciais, como ocorre em Rueschemeyer e Evans (1985), revelam que este seria um importante componente da capacidade estatal: a coordenação é entendida aqui como o alinhamento das diversas organizações estatais a uma mesma orientação interna. Ela seria resultado da autonomia das burocracias estatais dos interesses externos ao Estado, exigindo um insulamento das organizações estatais dos grupos sociais: "equally and perhaps more important is the responsiveness of whole organizational parts of the state apparatus to internal guidance and coordination of state action rather than to outside interests and demands" (p. 55). Nesse contexto, a descentralização das atividades estatais para burocracias diversas é vista como negativa para a coesão e para a coordenação, já que forças sociais divergentes da sociedade civil estariam mais propensas a capturar partes do Estado em favor de seus próprios interesses.

Quanto ao relacionamento entre Estado e sociedade, esta abordagem enfatiza, de fato, o olhar interno para o Estado, deixando um pouco de lado as análises sobre o impacto das relações entre burocracias e grupos sociais para a capacidade estatal. Como já mencionado, quando essas relações são abordadas, elas são geralmente interpretadas como negativas, já que o não insulamento das burocracias inviabilizaria a formulação de políticas coerentes e

racionais. Apesar disso, não se pode negar que há um reconhecimento de que o foco excessivo no Estado dificulta a compreensão da capacidade estatal, como bem mostra Skocpol (1985):

Bringing the state back in to a central place in analyses of policy making and social change does require a break with some of the most encompassing social-determinist assumptions of pluralism, structure-functionalist developmentalism, and the various neo-Marxism. But it does not mean that old theoretical emphases should simply be turned on their heads: studies of states alone are state-determinist arguments to be fashioned in the place of society-centered explanations. The need to analyze states in relation to socioeconomic and sociocultural contexts is convincingly demonstrated in the best current research on state capacities (p. 20).

Entretanto, os trabalhos dessa abordagem weberiana analisam as relações do Estado com a sociedade como uma via de mão única: o Estado aparece moldando a sociedade civil ao estimular a formação de certos grupos sociais e de certas ações políticas, além de possibilitar que algumas políticas ganhem destaque, enquanto outras são negligenciadas (KATZNELSON, 1985; LAITIN, 1985).

É interessante perceber que todas essas questões são interpretadas a partir dos conceitos weberianos de autonomia e de insulamento burocrático. Assim, a percepção da importância de estudar capacidade estatal a partir do relacionamento entre Estado e sociedade é seguido ou por estudos que colocam o Estado como o protagonista dessa interação ou por análises que insistem no efeito perverso da relação entre público-privado. A heterogeneidade do Estado surge como consequência da pouca autonomia do Estado, que gera a segmentação das estruturas estatais ou o surgimento de Estados neopatrimoniais. Da mesma forma, a coordenação interburocrática é vista como sendo determinada pela autonomia estatal e é afetada negativamente pelas redes de interação entre burocracia e grupos sociais, o que seria responsável pela incoerência interna do Estado.

1.2 O OLHAR PARA A SOCIEDADE E PARA O ESTADO: A AMPLIAÇÃO DO CONCEITO DE CAPACIDADE ESTATAL

Na década de 1990, os estudos sobre capacidade estatal passaram por um intenso processo de ampliação. De acordo com Huerta (2008), nesse período, ocorreu a segunda geração de reforma do Estado com o objetivo de promover alterações administrativas no interior da burocracia estatal a fim de melhorar a prestação de serviços, fazendo com que a capacidade estatal passasse a ser associada à ideia de bom governo. Há um forte reconhecimento aqui de que o desenvolvimento sustentado depende não apenas do mercado,

surgindo a necessidade de construir capacidades estatais. Essas capacidades são vistas a partir de um enfoque sistêmico, que posiciona as organizações estatais em um entorno com vários níveis, atores e influências, que, por sua vez, atuam em intensa interdependência. Ainda segundo Huerta, nesse contexto, a capacidade estatal passa a se relacionar com a governança, já que a construção de redes de interação entre as organizações do setor público e privado e com organizações não-governamentais passa a ser fundamental para o bom governo.

A nova abordagem de capacidade estatal é produto de um debate político sobre o papel do Estado na promoção de mudanças estruturais. Na década de 1990, o fracasso das políticas neoliberais na América Latina levantou questionamentos sobre as Teorias Minimalistas do Estado, o que estimulou o surgimento de uma nova percepção política do Estado: este deveria ser reconstruído e não desmantelado, havendo uma grande preocupação com as características institucionais que o tornariam capaz de promover transformações estruturais. Há um resgate das ideias weberianas, que considerava a construção de uma estrutura estatal competente como essencial para o funcionamento do mercado, algo utilizado por alguns estudiosos – como Gerschenkron (1962) e White e Wade (1988) – para explicar a industrialização tardia de alguns países. Entretanto, a literatura que defende essa nova abordagem do Estado reinterpreta a relação entre capacidade e insulamento elaborada por Weber, já que, a promoção de mudanças estruturais exige do Estado “mais do que um aparelho administrativo insulado e corporativamente coerente. Exige inteligência acurada, inventividade, repartições ágeis e respostas elaboradas a uma realidade econômica mutável. Tais argumentos exigem um Estado que é muito mais inserido na sociedade que insulado” (EVANS, 1993, p. 4).

Dessa forma, o processo de ampliação da capacidade estatal tem como um dos seus principais pilares a relação entre Estado e sociedade civil ao apresentar uma perspectiva em que as trocas interativas entre esses dois atores moldam os processos históricos de construção de capacidade política (CINGOLANI, 2013). Nesse contexto, surge um forte debate que afirma que, independente da definição escolhida de capacidade estatal, o seu conceito não deve ser limitado a questões técnico-administrativas das burocracias. Os trabalhos que se enquadram nessa abordagem não descartam o aspecto organizacional e administrativo da perspectiva anterior, mas o componente político da capacidade estatal alcança grande importância também.

Nessa linha, Huerta (2008) aponta dois componentes da capacidade estatal, o administrativo e o político. Enquanto o primeiro se refere à abordagem que relaciona capacidade com questões técnico-administrativas, o segundo se ocupa das análises ligadas à participação política, às negociações e às lutas de poder. A coordenação interburocrática e a

colaboração intragovernamental são elementos estudados dentro do componente “administrativo” da capacidade estatal, sendo considerado, assim, como um elemento interno do Estado que não sofre influências do meio externo – da sociedade.

Evans (1993) foi um dos primeiros autores a enfatizar essa nova visão de capacidade estatal ao adicionar à capacidade administrativa-weberiana um componente político-relacional. A lição deixada por ele é que os Estados e as estruturas sociais devem ser analisadas em conjunto. Nesse sentido, Evans explica o grande desenvolvimento industrial do Japão, da Coreia e de Taiwan a partir da existência de uma burocracia nos moldes weberianos, coerente e meritocrática, e de redes da burocracia com o empresariado. Assim, a capacidade estatal de transformação exigiria uma coerência interna e uma conexão externa, o que é chamado pelo autor de “autonomia inserida”. A autonomia se refere a aspectos do modelo racional-legal weberiano, como a identidade corporativa que faz com que o Estado resista às tentações da maximização individual pelos burocratas. O recrutamento meritocrático e as recompensas de carreira criam compromissos e um senso de coerência corporativa, elementos essenciais para a capacidade estatal (EVANS, 1995).

A inserção aparece como um componente complementar à autonomia e contradiz as abordagens que consideram o insulamento como uma característica chave para a capacidade. A inserção seria importante porque:

(...) as políticas devem responder aos problemas detectados nos atores privados e dependem no final destes atores para a sua implementação. Uma rede concreta de laços externos permite ao Estado avaliar, monitorar e modelar respostas privadas a iniciativas políticas (...). Ela amplia a inteligência do Estado e aumenta a expectativa de que as políticas serão implementadas (Evans, 1993, pág. 54).

Assim, para Evans (1993, 1995), os laços que conectam o Estado a grupos sociais fornecem canais institucionalizados para a contínua negociação e renegociação de metas políticas, além de permitir que a burocracia estatal assimile informações essenciais para a escolha de metas coerentes. Nessa nova perspectiva, as relações entre Estado e sociedade deixam de ser um problema para se tornar parte da solução que fortalece a capacidade dos Estados.

Entretanto, essas relações devem se inserir em um ambiente de autonomia weberiana para evitar que elas tenham efeitos nocivos de captura do Estado por interesses particularistas e de transformação das burocracias racionais em predatórias. Assim, “a inserção é necessária para informações e implementação, mas sem autonomia a inserção irá degenerar-se em um supercartel voltado, como todos os cartéis, à proteção de seus membros contra mudanças no *status quo*” (EVANS, 1993, p. 16).

Os artigos mais recentes de Evans (2010, 2011) ampliam o papel de autonomia inserida, já que o autor reconhece que o Estado do século XXI deve realizar parcerias não apenas com o empresariado, mas com diversos grupos sociais, uma vez que o conceito de desenvolvimento não se limita à industrialização e ganha um sentido maior ao focar nas capacidades humanas (SEN, 1999 apudEVANS, 2011). O Estado desenvolvimentista não seria apenas aquele que estimula o crescimento econômico, mas também aquele que promove sustentabilidade ambiental e implementa políticas sociais. Essa expansão do papel do Estado requer que ele realize parcerias com amplos setores da sociedade a fim de identificar as prioridades de grupos variados. Nessa perspectiva, as instituições deliberativas, que facilitam o surgimento dessas redes entre Estado e grupos sociais, possuem um papel central para o fortalecimento do Estado.

No seu livro, *State in Society*, Midgal (2001) adota uma perspectiva de Estado na sociedade para analisar como autoridade e poder são estabelecidos, mantidos e transformados a partir da relação entre Estado e sociedade. O autor critica o grande otimismo da corrente teórica da década de 1980 (descrita na seção anterior deste capítulo) de que o Estado seria capaz de alcançar seus próprios objetivos independentemente das relações sociais. Segundo ele, os estudos sobre o assunto têm apontado que é bastante incomum que as forças potenciais dos Estados se transformem em ação efetiva. Para ele, a ideia de Estados fortes e onipotentes começa a ser questionada, principalmente nos Estados em desenvolvimento, já que há um distanciamento entre as políticas estatais anunciadas e suas reais concordâncias pela sociedade.

A baixa capacidade dos Estados de implementarem as políticas planejadas é explicada pela interação entre burocracias e grupos sociais. Para ele, o processo de implementação de uma política se insere em um contexto em que, devido à natureza fragmentada da sociedade, é muito provável a existência de pontos de oposição em relação ao plano oficial. Surge, assim, um conflito intenso sobre quem possui o direito de escolher políticas e criar regras, o que dá origem ao alinhamento entre partes do Estado e grupos sociais para contestar ou para defender certas políticas.

Como resposta a esse ambiente conflituoso e de questionamento do poder estatal por coalizões paralelas, os governos adotam uma série de estratégias para garantir seu poder de dominação, algo denominado de “política de sobrevivência”. Essas estratégias têm como objetivo enfraquecer grupos estatais e da sociedade civil que contestam políticas oficiais. O resultado é a diminuição das capacidades estatais, já que essas estratégias incluem o estímulo à baixa institucionalização das burocracias e a nomeação para cargos chave a partir de laços

de lealdade, o que diminui a coesão e a profissionalização da administração; a sobreposição de competências entre as burocracias, gerando vácuo de poder e incoerências; a formação de contracoalízes que estimulam o embate entre agências estatais, limitando a coordenação interburocrática. A análise de Midgal, apesar de focar mais na incapacidade do Estado em implementar políticas oficiais, ressalta a importância das influências dos grupos sociais e das relações entre Estado e sociedade para explicar algumas dinâmicas internas do Estado e os resultados de certas políticas.

Mann (1993, 2008) também desenvolve um conceito ampliado de capacidade estatal ao relacioná-la com dois poderes do Estado: o despótico e o infraestrutural. Enquanto o primeiro é caracterizado como um conjunto de ações impostas pela elite estatal sem consultar a sociedade, o segundo é descrito como “(...) a capacidade dos Estados de penetrarem a sociedade civil e de implementar ações através de seus territórios” (2008, p. 355, tradução livre). É importante esclarecer que, apesar da grande ênfase da literatura estudada no potencial do poder infraestrutural de fortalecer a capacidade estatal – como bem destaca Weiss (2006), “it is precisely the notion of Infrastructural Power that allows us to make advances in understanding what I have called the transformative capacity of modern state: the ability to coordinate structural economic change in response to external pressures” (p. 168) –, o poder despótico é associado por alguns autores a grande capacidade de execução de projetos políticos. De fato, como bem esclarece Pires e Gomide (2014), parte da literatura – como os trabalhos de Johnson (1982), Wade (1990) e Leftwich (1998) – já enfatizavam que a realização de mudanças estruturais de forma rápida é favorecida por um contexto autoritário e de centralização de poder.

A grande contribuição do conceito de poder infraestrutural é que a relação entre Estado e sociedade é colocada como uma via de mão dupla: esse poder emana tanto do Estado para a sociedade, capacitando a sociedade civil para controlar o Estado; como da sociedade para o Estado, aumentando a capacidade do Estado de penetrar na sociedade através do território. Nas palavras de Mann (2008, p. 356):

I argue that political power relations are not merely those radiating outwards from the state, but also those emanating in civil society radiating inward to the state in the form of parties and pressure groups seeking to control it. Whatever state autonomy this might enable, I noted, ‘Infrastructural’ power is a two-way street: it also enables civil society parties to control the state (...).

Para Mann (2008), o conceito de poder infraestrutural se refere às relações de poder político que são entendidas como as regulações territorialmente centralizadas da vida social. Por um lado, o Estado é apresentado como um ator que possui uma organicidade própria ao se

colocar como o centro que governa, por meio de rotinas institucionalizadas, as relações que se inserem em um dado território. Por outro, o Estado é permeado por redes de grupos sociais que competem por poder. Quando essa competição é institucionalizada de forma estável, o Estado é capaz de mobilizar o comprometimento dos cidadãos e, assim, legitimar suas ações. Dessa forma, o Estado seria capaz de controlar grandes territórios ao governar através da sociedade, o que implica na existência de canais de diálogo entre grupos sociais e Estado.

Soifer e Hau (2008, p. 2) também desenvolvem trabalhos nessa linha de ampliação da ideia de capacidade estatal. Inspirados nas análises de Mann, os autores incluem o “poder de alcance” como uma das dimensões da capacidade estatal. Tal poder coincidiria com o poder infraestrutural, sendo definido como “[...] the institutional capability to exercise control and implement policy choices within the territory it claims to govern”. De acordo com os autores, o conceito de poder infraestrutural possui duas dimensões: uma territorial e outra relacional. Dessa forma, a capacidade dos Estados de executarem seus projetos se encontra organizada territorialmente e é moldada por redes organizacionais.

O aspecto territorial se relaciona com um controle espacial, traduzido na capacidade dos Estados de “[...] irradiar poder para fora do centro e exercer controle” (SOIFER E HAU, 2008, p. 8, tradução livre). Esse controle é exercido, geralmente, a partir do fornecimento de infraestrutura pública, como hospitais e escolas, para todo o território controlado pelo Estado. Já o aspecto relacional, corresponde ao controle das relações sociais e a interação com redes múltiplas e sobrepostas.

O componente relacional da capacidade estatal é traduzido por Soifer e Hau (2008) de duas maneiras: na interação entre grupos sociais e burocracia; no relacionamento entre as diferentes agências estatais. O primeiro tipo de relação fortaleceria as políticas estatais a partir do apoio social; enquanto a segunda seria essencial para a implementação de políticas por permitir uma coordenação entre as burocracias envolvidas em um mesmo projeto político. Essa relação entre as diferentes agências estatais aparece como um importante componente de coordenação interburocrática que permite que as políticas escolhidas pelas elites governamentais sejam adotadas e implementadas de forma coerente pelas burocracias.

A partir dos trabalhos de Evans, Mann, Midgal e Soifer e Hau é possível perceber que o impacto das relações entre Estado e sociedade para a capacidade estatal é algo complexo. Evans ressalta os efeitos positivos do alinhamento entre grupos sociais e burocracias, principalmente por causa dos conhecimentos que esses grupos possuem e que ajudariam na melhoria da “inteligência do Estado” para implementar e avaliar políticas. A dinâmica dessa interação teria aqui um enfoque de mão única: a sociedade contribuiria para a capacidade

estatal. Mann dá um passo a frente ao enfatizar que essa interação fortaleceria tanto a sociedade para controlar o Estado, como aumentaria as capacidades estatais de penetrar seus territórios.

Evans, Mann e Soifer e Hau, apesar de enfocarem no aspecto relacional da capacidade estatal, continuam a tratar a coordenação interburocrática como algo interno ao funcionamento do Estado. Isso fica explícito na definição de autonomia inserida, em que as conexões externas entre burocratas e grupos sociais seriam úteis, principalmente, para a burocracia acessar informações essenciais para tomar decisões de forma racional e para obter apoio na implementação da política planejada. A coerência interna, descrita por Evans (1993) como algo presente no caso da industrialização japonesa, seria estimulada pelos laços informais e pela identidade corporativa estabelecidos entre os burocratas. Assim, a coerência interna seria resultado de mecanismos e de dinâmicas internas do Estado, sem serem impactadas pelas relações entre burocracias e grupos sociais. Da mesma forma, o aspecto relacional do poder infraestrutural de Mann, interpretado por Soifer e Hau, é entendido a partir de dois tipos de relação: entre os burocratas; entre grupos sociais e burocratas. Enquanto a primeira garantiria coesão e coordenação interna; a segunda seria importante para legitimar projetos do Estado (SOIFER e HAU, 2008).

Midgal, por sua vez, apresenta uma visão diferente ao perceber que dinâmicas internas do Estado são impactadas pelas relações entre Estado e grupos sociais. Essas relações, caracterizadas pelo alinhamento de frações do Estado com a sociedade e pelo embate entre coalizões, teriam impactos negativos na capacidade estatal ao refletir a fragmentação da sociedade no Estado e ao transformar a implementação de qualquer política pública em uma disputa contenciosa. Esse embate entre coalizões mistas geraria várias disfunções no funcionamento interno estatal, como a disputa entre burocracias, que dificultaria a coordenação interburocrática. Aqui, é dada uma pista de que mesmo um aspecto tão interno do Estado, a coordenação interburocrática, é influenciada pela dinâmica dos grupos sociais.

Outros autores deram novos passos para problematizar os efeitos das interações entre Estado e sociedade para a capacidade estatal. Eles acreditam que, quando essas relações estimulam a abertura do Estado para a inclusão de novos pontos de veto, os impactos na capacidade estatal são imprevisíveis. Surgem, assim, trabalhos que avaliam os efeitos da dispersão decisória e da inclusão de um grande número de pontos de veto no sistema político para a capacidade estatal. Nesses casos, o sistema político americano de presidencialismo, legislativo forte, aumento do poder do Judiciário e grande influência de grupos de pressão tem sido o principal alvo dessas pesquisas.

O trabalho de Tsebelis (1995) faz um alerta para os efeitos nas capacidades estatais da inclusão de múltiplos pontos de veto no sistema político. Segundo ele, quanto maior o número de atores com poder de decisão, menor será a capacidade estatal de realizar alterações do *status quo*, levando ao imobilismo político. Isso ocorre porque, de acordo com o autor, “a lógica do processo político é tal que, para uma certa mudança do *status quo* ocorrer, um número de *veto players* deve concordar entre si” (pág. 315, tradução livre). No caso americano, o número excessivo de atores com poder de veto tem limitado a capacidade de algumas burocracias de atuarem efetivamente. Por exemplo, o atraso em termos de planejamento e de coordenação em que se encontrava a política ambiental americana é fruto da fragmentação de poder (ENELOE, 1975 apud TSEBELIS, 1995).

A consequência negativa do elevado número de *veto players* para a capacidade estatal também pode ser entendida a partir dos trabalhos de Brinkerhoff (1996) e de Landau (1991): a fragmentação decisória exigiria uma intensa colaboração interinstitucional, difícil de ser alcançada, o que dificultaria a possibilidade de se construir políticas públicas eficazes e eficientes. Assim, o elevado número de atores geraria um problema de coordenação de ações e, conseqüentemente, levaria à ingerência institucional.

Na mesma linha, Weaver e Rockman (1993) afirmam que o elevado número de pontos de veto pode ser prejudicial para a capacidade política: causa divisões, impasses e, quando há pontos de veto com objetivos distintos, as políticas tendem a ser incoerentes. Os impasses muitas vezes impossibilitam que soluções urgentes sejam adotadas: a crise de energia nos Estados Unidos, decorrente dos choques de petróleo de 1970, ficou por um período sem solução como resultado da falta de consenso entre ambientalistas – que elaboraram propostas que favoreciam o meio ambiente, mas que eram penosas economicamente – e os projetos do Executivo – agressivos ao meio ambiente. Por outro lado, o sistema centralizado francês, com poucos pontos de veto, permitiu que o governo elaborasse uma política coerente e com rápida aprovação: a adoção da energia nuclear como solução para sair da crise de energia pós-choque de petróleo (FEIGENBAUM, SAMUELS, WEAVER, 1993).

Weaver e Rockman (1993) também reforçam que, nesses casos, a coordenação interburocrática passa a ser um desafio, já que várias agências estatais passam a atuar numa mesma área e a sofrer pressões de grupos sociais diversos. Mais uma vez, o caso do planejamento da política energética americana após os choques do petróleo, da década de 1970, revela as dificuldades de um sistema fragmentado, composto por atores variados – da sociedade e do Estado – com capacidade de influenciar o sistema político, de construir coalizões e de estimular a coordenação interna. Isso se revela como especialmente improvável

quando a política em questão impõe perdas significativas para grupos sociais envolvidos no processo decisório. Por causa disso, uma das opções americanas de resposta à crise energética de 1970, o aumento dos impostos sob a energia, foi descartado. Pelo mesmo motivo, a opção pela energia nuclear também foi abandonada pelo planejamento político (FEIGENBAUM, SAMUELS, WEAVER, 1993).

Entretanto, Weaver e Rockman (1993) ressaltam que uma das vantagens de um sistema com múltiplos pontos decisórios é a estabilidade, pois, uma vez que a opção política é escolhida, sua alteração depende da concordância e da negociação entre atores variados. Pelo mesmo motivo, as políticas tendem a seguir um padrão incremental. Políticas que impõem grandes perdas para certos grupos tendem a ser bloqueadas nas fases do processo decisório, já que elas são discutidas longamente e repetidas vezes e requerem uma negociação entre grupos variados. Assim, é possível perceber que os efeitos da inclusão de múltiplos pontos de veto oferecem, ao mesmo tempo, oportunidades e riscos para o processo político.

No Brasil, a redemocratização, iniciada na década de 1980, e as reformas na administração pública, da década de 1990, estimularam a emergência de um modelo de planejamento e de implementação de políticas públicas baseado na grande proximidade entre Estado, mercado e sociedade civil. Com a inclusão de múltiplos atores, o Estado deixava de monopolizar o processo decisório e de implementação de políticas públicas, surgindo a ideia de “Estado em Rede”. O debate sobre os efeitos desse tipo de Estado para a capacidade estatal se assemelha com a discussão apresentada acima. Assim, o compartilhamento de tarefas entre Estado e sociedade pode ser interpretado como positivo para a capacidade estatal de implementar uma certa política por facilitar a mobilização de recursos e por elaborar políticas sustentáveis politicamente, já que são fruto de negociação. Entretanto, a inclusão de múltiplos atores cria dificuldades para o Estado enfrentar questões que exigem uma resposta imediata e dilui as competências e responsabilidades, fazendo com que muitas políticas não sejam concretizadas de forma efetiva (TEIXEIRA, 2002).

1.3 CAPACIDADE ESTATAL NO BRASIL

A literatura sobre a capacidade estatal do Estado brasileiro está vinculada, em grande medida, à observação empírica do papel do Estado, que, tradicionalmente, tem assumido um lugar de destaque para a realização de mudanças estruturais – com ênfase na industrialização

e, mais recentemente, no desenvolvimento da área social. Esta postura estatal remonta o governo Vargas de 1930, quando o Estado liderou o processo de industrialização por substituição de importação, além de ter aprovado uma série de legislações sociais que beneficiava o trabalhador. O governo de Juscelino Kubitschek também colocou o Estado como o principal ator na promoção do desenvolvimento econômico a partir do Plano de Metas, em que o Estado investia em infraestrutura (rodovias, hidrelétricas, aeroportos, etc.) e na indústria. Da mesma forma, o governo militar de 1964-1985 destacou o papel do Estado como o grande responsável pelo desenvolvimento do país por meio do ideal de “Brasil Grande”.

De acordo com Schneider (2014), essa postura do Estado brasileiro de indutor do crescimento econômico, conhecida como a era desenvolvimentista, compreende os anos de 1930 a 1990. A característica desses Estados que os diferencia de outros tipos de organizações estatais, o fato de eles serem projetados para mudar rapidamente e de forma permanente o ranking global de um país (SCHNEIDER, 2014), requer que eles possuam capacidades estatais amplas: de coletar e processar informações para facilitar a intervenção política, de monitorar a evolução de programas, entre outras.

Esse protagonismo do Estado brasileiro chamou a atenção de alguns estudiosos para avaliar a capacidade real do Estado brasileiro de implementar as políticas planejadas por ele e de ocupar, de fato, um papel central nas transformações estruturais necessárias para o desenvolvimento do país. Esses estudos remetem, em grande medida, aos debates apresentados nas seções anteriores ao enfatizarem as relações entre grupos sociais e burocracias, focando em fenômenos como o clientelismo e as consequências da competição entre as classes para o fortalecimento e para a autonomia das burocracias; ao problematizarem o insulamento burocrático como uma solução para as relações personalísticas entre Estado e grupos sociais; ao destacarem a heterogeneidade do Estado brasileiro.

Loureiro, Olivieri e Martes (2010) analisaram o papel da burocracia estatal para a implementação do projeto nacional desenvolvimentista a partir das relações entre agências estatais e grupos sociais, apontando que essas interações são essenciais para que se entenda, no caso brasileiro, a capacidade das burocracias de planejarem e de executarem políticas prioritárias. As autoras relatam que uma parte da literatura aborda esse assunto com base no caráter de classe do Estado e nas relações entre forças sociais e burocracias. Essa literatura – representada por Martins (1985), Vianna (1987) e Draibe (1985) – conclui que as características estruturais do aparato burocrático – tais como a heterogeneidade e a desarticulação das estruturas organizacionais e das políticas públicas – são fruto da falta de hegemonia da classe dominante e da ausência de uma orientação política unificadora. Assim,

a diversidade dos conflitos de classes é incorporada pelo Estado, criando, de um lado, desarticulações entre os órgãos estatais – que passam a ser reféns de uma variedade de interesses – e, de outro, abrindo espaço para certa autonomia da burocracia.

Outra parte da literatura – representada por Souza (1976) e Leff (1968) – analisa o papel de destaque das burocracias a partir de seus vínculos com a estrutura do Estado, o sistema partidário e o clientelismo. Para esses autores, a centralização do poder no Estado autoritário, no período entre 1930 e 1945, aliada à criação de formas de representação de interesses societários por meio do corporativismo estatal, impediram que os partidos pudessem desempenhar sua função governativa de elaboração e de defesa de projetos de governo. Esse vazio deixado pelos partidos políticos foi preenchido pelas burocracias, fazendo com que os partidos se voltassem para a função de representação de clientelas.

Gouvêa e Geddes (apud Loureiro, Olivieri e Martes, 2010) acreditam que a saída para as relações clientelistas entre Estado e sociedade civil seria o insulamento burocrático: as agências insuladas melhorariam a performance e aumentariam a capacidade dos Estados ao representar o interesse público e ao definirem padrões institucionais duradouros. Esses “bolsões de eficiência” – como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) – teriam sido essenciais para a implementação de políticas públicas na área econômica. Por outro lado, Nunes (1997) e Diniz (1997) problematizam o insulamento burocrático ao acreditarem que ele não é um processo técnico e neutro, mas político, já que é fruto do apoio de certos grupos e de competições entre coalizões políticas para garantir a exequibilidade dos seus projetos. Além disso, o insulamento reduziria os limites da arena de formulação de políticas ao excluir os partidos políticos, o Congresso Nacional e os grupos populares.

Como já mencionado, um dos principais achados da literatura sobre capacidade estatal brasileira é a heterogeneidade do Estado. De acordo com Nunes (1997), o Estado desenvolvimentista se desenvolveu de forma desigual, com a presença de burocracias racionais legais e outras clientelistas. Na mesma linha, Streek e Thelen (2005) relatam a existência de camadas burocráticas, caracterizadas pela sobreposição de novas burocracias profissionalizadas a administrações antigas de tradição clientelista.

Evans (1993), ao estudar o papel de vários Estados na promoção do desenvolvimento e da industrialização, classificou o Brasil como Estado intermediário: o país possuía uma administração que se aproximava, em vários aspectos, das burocracias predatórias, em que predominava a patronagem e o clientelismo; mas existiam ilhas (ou bolsões) de eficiência,

representadas por burocracias meritocráticas e profissionalizadas que se assemelhavam com as administrações dos Estados desenvolvimentistas. Exemplo desses bolsões de eficiência é o Petróleo Brasileiro S.A (Petrobras), responsável pelo sucesso da política petroquímica do Brasil. O surgimento dessas ilhas reflete a incapacidade do Estado brasileiro de realizar uma reforma ampla na administração: “Incapaz de transformar a burocracia como um todo, os líderes brasileiros tentaram criar ‘bolsões de eficiência’, modernizando o aparelho do Estado antes por acréscimo do que através de uma transformação ampla” (EVANS, 1993, p. 18). Para Evans, essa estratégia não seria a ideal, uma vez que estimulou o surgimento de um aparelho segmentado que dificulta a coordenação política e estimula o recurso a soluções personalistas. Além disso, a inexistência de uma estrutura burocrática estável cria obstáculos para a interação público-privada, já que os canais individualizados são priorizados.

Na mesma linha, Schneider (2014) realiza uma retrospectiva da capacidade do Estado desenvolvimentista brasileiro, entre 1930 e 1990, em alavancar o desenvolvimento econômico. De acordo com o autor, o Estado desenvolvimentista não foi capaz de reorientar a economia em direção à alta tecnologia e ao alto valor agregado da indústria de transformação. O que mais se destaca na análise do autor é a diferença no sucesso das políticas desenvolvimentistas, algo explicado a partir da variação de capacidade entre as burocracias. Dessa forma, enquanto a fabricação de aeronaves, o petróleo, o aço e o etanol são áreas consideradas como bem sucedidas; a capacidade do Estado em investir em informática, no setor do café e na energia nuclear foi bastante limitada.

Estudos recentes continuam a enfatizar a heterogeneidade do Estado brasileiro: ao classificarem diferentes agências estatais brasileiras de acordo com um índice de capacidade (composto por três componentes: força da carreira, especialização e politização das burocracias), Bersch, Praça e Taylor (2012) concluem que ainda há uma grande diferença de capacidade entre as agências estatais. Isso se revelou como verdadeiro até mesmo para as agências que atuam em uma mesma área: como é o caso do Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte (DNIT) e da VALEC Engenharia Construções e Ferrovias S.A., com atuação na área de infraestrutura.

Recentemente, no Brasil, a partir da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, o Estado brasileiro tem retomado a postura de promotor de mudanças estruturais por meio do estímulo do desenvolvimento econômico – consolidado no Programa de Aceleração do Crescimento – e da implementação de planos na área social – como os programas Bolsa Família e Brasil sem Miséria. Isso tem chamado, novamente, a atenção de pesquisadores para analisar a capacidade real do Estado brasileiro de promover desenvolvimento social e

econômico a partir de um conjunto de planos e de programas governamentais. Essa análise se torna especialmente interessante porque, paralelamente a ênfase no desenvolvimento social e econômico, a agenda democrática também foi eleita como prioridade dos governos petistas. Além disso, a Constituição de 1988 criou um ambiente institucional que afeta a capacidade estatal de formular e de implementar políticas públicas ao ampliar os instrumentos de controle, participação e transparência nas decisões públicas.

Nesse contexto, Pires e Gomide (2014) e Lotta e Favareto (2013) sugerem que a análise da capacidade do Estado brasileiro em formular e implementar políticas desenvolvimentistas devem ser estudadas a partir do arranjo político-institucional que organiza os processos decisórios e de implementação dessas políticas. Por arranjo político-institucional entende-se “[...] o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (PIRES E GOMIDE, 2014, p. 7).

Para Pires e Gomide (2014), os arranjos dotam o Estado de capacidade de execução de políticas. Essa capacidade é formada por dois componentes, o técnico- administrativo – derivado do conceito weberiano de burocracia racional-legal e se refere à capacidade do Estado de produzir ações coordenadas e orientadas para a geração de resultados – e o político – que se refere à capacidade de incluir atores variados, de negociar e de processar conflitos. Dessa forma, a abordagem dos atores considera as duas correntes tradicionais de capacidade estatal, detalhadas nas seções anteriores deste capítulo.

Para eles, a combinação de alta capacidade técnico-administrativa com alta capacidade política representaria o ideal de atuação de um Estado democrático e desenvolvimentista, uma vez que tenderia a produzir políticas públicas legítimas e efetivas. As políticas públicas estudadas que foram regidas por um arranjo em que essas duas capacidades são altas – como é caso do Programa Bolsa Família e do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) – apresentaram resultados positivos: devido à alta capacidade técnico-administrativa, as burocracias estatais foram capazes de executar as metas propostas para uma determinada política; por causa da alta capacidade política, esses projetos incorporaram inovações fruto da negociação entre atores variados e que foram benéficas para o aperfeiçoamento do plano inicial. É interessante perceber aqui que esses autores interpretam a inclusão de múltiplos pontos de veto no processo político como positiva, já que essa dinâmica entre atores variados permitiriam o surgimento de inovações políticas.

Lotta e Favareto (2013), por sua vez, também analisam a capacidade do Estado brasileiro de implementar projetos desenvolvimentistas a partir da análise do arranjo político-

institucional que organiza os processos decisório e de implementação de políticas públicas. Nesta perspectiva, os arranjos seriam compostos por três componentes: “[...] a tentativa de articular temáticas intersetoriais, a construção de modelos de gestão de políticas públicas com coordenação entre os diversos entes federativos e a sociedade civil, a busca de maior enraizamento nos contextos locais de implementação das políticas em questão” (p. 1). Para eles, esses três componentes podem ser resumidos a partir da integração horizontal (entre setores de políticas públicas) e vertical (entre entes federativos).

Ao analisar o Programa Brasil sem Miséria, o Plano de Aceleração do Crescimento e o Programa Territórios da Cidadania, os autores concluem que uma limitação desses planos é que a horizontalidade é traduzida numa integração temática ou por justaposição, já que não houve o planejamento conjunto de projetos que envolvem diferentes ministérios. Outro fator limitante é a verticalidade, caracterizada pela grande centralização no governo federal, conferindo um papel de coadjuvante aos estados e envolvendo os municípios apenas na fase de implementação.

Bichir (2011) ressalta a importância da capacidade de coordenação do governo federal para a efetiva implementação das principais diretrizes do Programa Bolsa Família no nível municipal. Ela conclui que os objetivos iniciais do governo federal – boa focalização e ampla cobertura – foram alcançados de forma satisfatória nas cidades estudadas graças ao estabelecimento de parâmetros centrais e da utilização de mecanismos de coordenação – como o Cadastro Único e o Índice de Gestão Descentralizada. Por outro lado, a realização dos objetivos mais atuais – articulação mais ampla entre benefícios e serviços – tem enfrentado desafios justamente porque a grande centralização no governo federal impede que os municípios tenham a liberdade de criar mecanismos próprios para enfrentar um universo de situações heterogêneas.

Essa nova literatura tem trazido alguns dos debates apresentados na seção anterior para o caso brasileiro. É dada uma ênfase especial para a importância do aspecto relacional para analisar a capacidade política: a interação entre burocracias e grupos sociais é positiva para a capacidade estatal por estimular a realização de negociações que geram inovações nos planos iniciais do governo (PIRES E GOMIDE, 2014); a coordenação entre os diferentes ministérios e entre os entes federativos também é um fator positivo para a capacidade estatal ao permitir o maior enraizamento nos contextos locais e ao estimular a sinergia entre as burocracias envolvidas em uma política (LOTTA E FAVARETO, 2013); a coordenação entre os entes federativos para a implementação de uma política nacional se revela como essencial para a capacidade do governo federal de alcançar os objetivos pensados para uma política e como

uma tarefa complexa de ser realizada diante dos dilemas provenientes da centralização no nível federal (BICHIR, 2011).

1.4 UMA NOVA PROPOSTA

A questão central desta tese de doutorado – como grupos sociais politicamente marginais e socialmente vulneráveis conseguem influenciar as decisões das diferentes burocracias estatais no caso de uma política pública oficial, a construção da usina hidrelétrica de Belo Monte – requer uma visão ainda mais ampliada de capacidade estatal, em que mesmo dinâmicas internas do Estado são influenciadas pelas relações entre burocracias e grupos sociais. Dessa forma, esta tese propõe um conceito de capacidade estatal composto por três dimensões: a capacidade participativa, a de poder decisório e a de coordenação interburocrática.

Para que as diferentes burocracias envolvidas no caso de Belo Monte sejam capazes de incorporar as demandas de grupos sociais variados no processo decisório e de implementação da usina, é preciso que, primeiro, haja capacidade participativa para dialogar com esses grupos e para tomar conhecimento de seus principais interesses e posicionamentos. Em seguida, é preciso que as agências estatais tenham capacidade decisória suficiente para inserir essas demandas no processo decisório. Por último, em políticas complexas, como é o caso de Belo Monte, geralmente a implementação de uma demanda depende da ação conjunta de uma série de burocracias. Assim, é necessário também que a agência estatal que adotou a demanda de um grupo social tenha capacidade de coordenação interburocrática para conseguir colaboração de outros órgãos para a efetiva implementação daquela ação.

Como apresentado nas seções anteriores, o entendimento de que as relações entre Estado e sociedade moldam a capacidade estatal não é algo inédito na literatura. Na verdade, os estudos sobre os impactos da aproximação entre Estado e sociedade civil para a capacidade estatal são tão antigos quanto as primeiras análises sobre o tema: a abordagem denominada de neo-weberianismo já apontava para a perversidade dessas interações, que teriam efeitos negativos variados sobre as capacidades estatais – especialmente sob a autonomia e a coordenação interna. Mais recentemente, Pires e Gomide, Evans e Mann ressaltam a influência positiva dessas interações para a capacidade do Estado, enquanto Midgal deu pistas de que essa influência pode gerar disfunções para a capacidade estatal. Outros, ainda, como Weaver e Rockman, apontaram que esse impacto não é unidirecional e uniforme.

Esta tese se inspira na literatura estudada de que a capacidade estatal não pode ser analisada de forma isolada no Estado e de que as relações entre burocracias e grupos sociais constituem uma parte essencial para o entendimento do assunto (SKOCPOL, 1985; EVANS, 1993). Assim, este trabalho pretende aprofundar em três dimensões políticas da capacidade estatal com o intuito de detalhar como processos internos do Estado são influenciados pelo relacionamento entre Estado e sociedade. Como foi visto, grande parte da literatura estudada divide a capacidade estatal em componentes que podem se enquadrar em duas grandes dimensões: a administrativa ou weberiana, em que são descritas as dinâmicas internas do Estado, como é o caso da coordenação interburocrática e da profissionalização da burocracia; e a política ou relacional, em que são enfocadas as interações entre burocracias e grupos sociais.

A literatura estudada forneceu indícios de que deve haver uma harmonização entre essas duas dimensões, já que as dinâmicas internas do Estado são explicadas, em grande medida, pela interação entre Estado e sociedade civil. Assim, Midgal revelou que processos internos do Estado, como a coordenação e a coerência administrativa, sofrem influência da dinâmica social. Martins (1985), Vianna (1987) e Draibe (1985) também evidenciaram que, no caso brasileiro, fenômenos internos do Estado – como as desarticulações organizacionais – são reflexos do embate entre classes sociais que tentam influenciar as burocracias. A proposta de análise das capacidades estatais apresentada aqui tem como intuito associar essas duas dimensões de capacidades – a administrativa e a política-relacional – e aprofundar os debates já existentes que apontam para os impactos dos processos de articulação entre burocracias e grupos sociais nas dinâmicas internas do Estado.

Em relação às dimensões escolhidas, o componente participativo tem grande influência dos trabalhos de Evans (1993), de Pires e Gomide (2014), de Mann (1993, 2008) e de Souza⁴ (2014). A capacidade participativa é traduzida nas habilidades das burocracias estatais de criarem canais de diálogo efetivos com os grupos sociais afetados por determinada política. Esses canais podem ser tanto formais – a partir da utilização de meios institucionalizados de interação entre Estado e sociedade, como os conselhos gestores temáticos e as audiências públicas previstas pela legislação – como informais, como a realização de reuniões espontâneas e de mesas de diálogo entre burocracia e grupos sociais. Dessa forma, a capacidade participativa pode ser entendida como as habilidades das burocracias de criarem mecanismos de articulação para fora do Estado.

4 O projeto de qualificação de Souza (2014) foca na capacidade do Estado de organizar processos participativos.

É considerado aqui que a capacidade participativa fortalece a capacidade geral do Estado de implementar políticas efetivas, uma vez que, como nos ensina Evans (1993), esse tipo de articulação fornece informações que aumentam a inteligência do Estado. Além disso, como é bem destacado por Pires e Gomide (2014), essa aproximação faz emergir inovações políticas que aumentam a qualidade dos projetos dos burocratas. Por fim, essa interação, aos moldes das análises de Mann (2008) e de Soifer e Hau (2008), facilita a penetração do Estado nos seus territórios: quando negociações efetivas são estabelecidas com grupos sociais, as intenções do Estado de “alcançar” certas regiões a partir do fornecimento de serviços públicos são mais bem sucedida, já que se baseou em acordos com grupos afetados e, assim, possui apoio político local.

A capacidade decisória representa a possibilidade de agências estatais de levarem adiante suas escolhas políticas, mesmo que isso represente perdas significativas para grupos sociais poderosos e mesmo que haja discordâncias dentro do Estado em torno de tais opções. Essa capacidade é influenciada, entre outros fatores, pelas relações que certas burocracias estabelecem com grupos sociais. Agências estatais que possuem vínculo com grupos sociais fortes, geralmente ligados a interesses econômicos, tendem a se situar em uma posição superior na hierarquia de poder estatal. Essa ideia contradiz a literatura que trabalha com o conceito de “ilhas de excelência”, já que, como é ensinado por Gouvêa (apud LOUREIRO, OLIVIERI E MARTES, 2010) e por Geddes, (apud LOUREIRO, OLIVIERI E MARTES, 2010) seria justamente o insulamento das agências estatais que lhes daria uma posição de destaque no processo decisório e de implementação de políticas prioritárias. Por outro lado, burocracias que se apoiam nas relações com grupos sociais vulneráveis e politicamente marginais tendem a ter uma capacidade decisória mais limitada. Há aqui uma clara influência das coalizões entre partes do Estado com frações da sociedade descritas por Midgal. Ao invés de somarem poder, essas coalizões tendem a entrar em um jogo de soma zero pelo poder político.

Quanto à capacidade de cooperação interburocrática, ela representa processos de decisões concertadas em que as decisões sobre a ação de duas ou mais agências são tomadas simultaneamente a partir de certo nível de deliberação e de ajustes mútuos (Hudson et al., 1999). Essa capacidade também pode ser entendida como a habilidade de uma burocracia de criar instrumentos de articulação, dentro do Estado, com outros órgãos estatais – especialmente com as burocracias que não representam parceiros políticos tradicionais. A capacidade de coordenação interburocrática é afetada pelas dinâmicas da interação entre sociedade e Estado. Em primeiro lugar, como nos ensina Rueschemeyer e Evans (1985) e

Midgal (2001), quando as burocracias passam a interagir e a sofrer influências de grupos sociais, isso pode intensificar a segmentação do Estado: enquanto algumas agências passam a defender os interesses de certo grupo social, outras lutam pela incorporação no processo decisório de pautas opostas. O cenário de formação de coalizões de embate, como descreve Midgal, dentro do próprio Estado se torna provável e a colaboração interburocrática se torna uma tarefa difícil de ocorrer.

Por outro lado, a interação entre Estado e sociedade também pode ter efeitos positivos para a coordenação interburocrática: parte-se da premissa de que as agências estatais que possuem amplos canais de interação com grupos sociais são estimuladas a estenderem esses canais para dentro do Estado para que consigam, efetivamente, encaminhar as demandas desses grupos sociais. Como, muitas vezes, a implementação dessas demandas requer uma ação coordenada entre agências diferentes, os órgãos que entram em contato com esses interesses acabam criando mecanismos de coordenação interna. Nesse sentido, as interações externas estimulam a formação de conexões internas. Por outro lado, agências que atuam de forma insulada, também tendem a agir de forma isolada dentro do Estado e a centralizar suas ações e decisões. Esse argumento já havia sido apontado por Abers (1997) ao relatar que as relações entre grupos sociais e burocracias locais, no âmbito do orçamento participativo, pressionava o governo a se organizar e a coordenar suas ações com o intuito de prestar contas.

É importante ter em mente que cada uma das três dimensões descritas acima se influenciam e, assim, devem ser analisadas de forma conjunta. A capacidade participativa aparece como extremamente vulnerável em relação às outras duas dimensões: de nada adianta uma agência interagir com grupos sociais, conhecer suas demandas e incorporar suas ideias de inovação política se esta mesma agência não possui capacidade decisória de optar por uma ação política que viabilize os frutos da sua relação com grupos sociais. Muitas vezes, a falta de capacidade decisória faz com que agências estatais sofram tantas pressões internas que um projeto político, fruto do diálogo com a sociedade, seja abandonado e nem mesmo entre no processo decisório. Os canais de interlocução com a sociedade também não terão efeito se a agência não for capaz de gerar coordenação entre as diferentes burocracias necessárias para concretizar certo projeto compartilhado entre Estado e sociedade.

A capacidade decisória é influenciada pela capacidade participativa: supõe-se que uma agência que apresenta muitas habilidades de criar diálogo com grupos sociais possui maior legitimidade para tomar decisões, o que aumenta sua capacidade de decidir por certas políticas, mesmo que elas tenham fortes opositores internos e externos. A capacidade de coordenação interburocrática, guiada pelo interesse em um mesmo projeto, faz com que as

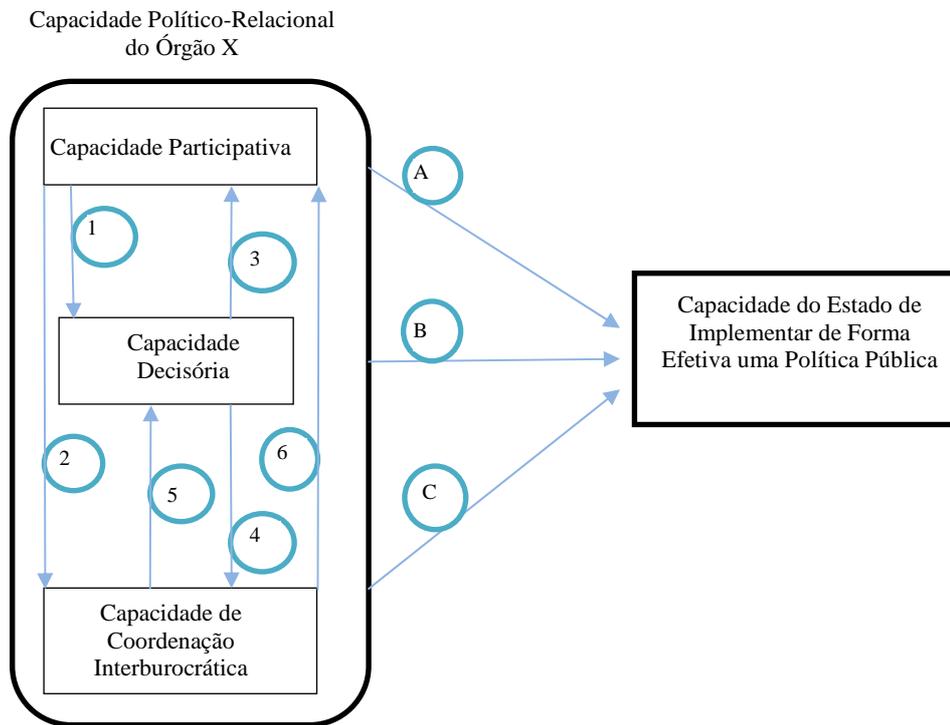
agências estatais somem seus poderes políticos no processo decisório, fortalecendo a capacidade decisória.

A capacidade de coordenação interburocrática é influenciada positivamente pela capacidade decisória: agências centrais, que acumulam grande poder decisório, como é o caso da Casa Civil, tendem a possuir maior capacidade de coordenar burocracias diversas em torno de um mesmo projeto político. A influência da capacidade participativa é multidirecional: a ampliação da interlocução com grupos sociais variados estimula a criação de novos pontos de veto e pode levar a fragmentação interna do Estado, o que dificulta a promoção da coordenação interna, como já ressaltado por Landau (1991) e por Brinkerhoff (1996). Por outro lado, agências com laços fortes com a sociedade são estimuladas a criar mecanismos criativos de coordenação interna para serem capazes de encaminhar as demandas de grupos sociais.

O fluxograma 1 (p. 58) resume os principais mecanismos de influência, considerando um mesmo órgão estatal, das três capacidades estatais estudadas e revela que elas tendem a se reforçar. Os formatos retangulares indicam capacidades estatais, os números e as letras inseridos nos formatos ovais representam mecanismos e as setas azuis se referem a processos de reforço positivo.

Os mecanismos 1 e 2 se referem, respectivamente, ao apoio e à legitimidade obtidos a partir de processos participativos e o estímulo que as demandas de grupos variados, também provenientes de processos participativos, impõem para a necessidade de coordenação interna. Como resultado, a capacidade participativa reforça positivamente as capacidades decisórias e de coordenação interburocrática. Os mecanismos 3 – que representa a facilidade, proveniente do poder decisório, do órgão em questão de incluir as demandas resultantes do diálogo com grupos sociais variados na agenda política, mesmo diante de oposição – e 4 – que aponta para o uso do poder decisório e da centralidade de um órgão para se posicionar como um ator que articula agências estatais variadas – mostram o fortalecimento das capacidades participativas e de coordenação interburocrática a partir da capacidade decisória. O mecanismo 5 indica que agências coordenadas em torno de um projeto acumulam seus poderes decisórios e o 6 aponta para o fortalecimento da capacidade participativa a partir da maior coordenação interna, necessária para concretizar as demandas de grupos sociais.

Figura 2: Processo de Reforço de Capacidades em um Mesmo Órgão



Por sua vez, o fortalecimento, em um mesmo órgão, das três capacidades trabalhadas aqui reforça a capacidade geral do Estado de implementar de forma efetiva políticas públicas. Isso ocorre porque, em relação a certa política, o Estado terá contato com as demandas de grupos sociais (mecanismo A) – que fornece informações importantes para o aperfeiçoamento da política –, terá poder de incluir essas demandas e inovações na agenda política (mecanismo B) e, ainda, terá capacidade de coordenar órgãos variados e necessários para a implementação do plano escolhido (mecanismo C).

Esta tese adota o argumento da literatura estudada de que o Estado brasileiro é extremamente heterogêneo no que diz respeito às suas capacidades. Assim, da mesma forma que as capacidades burocráticas e weberianas são distribuídas de forma desigual no interior do Estado, surgindo bolsões de eficiência paralelos às burocracias clientelistas, as três dimensões de capacidade estatal apresentadas aqui também se revelam como extremamente heterogêneas entre as agências estatais.

Como demonstrado por Midgal, a heterogeneidade do Estado é reflexo, em parte, das próprias segmentações existentes na sociedade civil. Esta tese argumenta que, como cada dimensão da capacidade é influenciada pela relação entre burocracias e grupos sociais, as heterogeneidades surgem a partir dessas interações público-privadas, que se revelam como extremamente diversificadas. A interação das diferentes dimensões de capacidade nesse

contexto de heterogeneidade acaba limitando algumas capacidades estatais, fazendo com que, como nos ensina Midgal, o Estado tenha um poder limitado de promover mudanças. Assim, em muitos casos, ao invés das agências que possuem altas capacidades em dimensões distintas somarem suas habilidades para fortalecer o Estado como um todo, ocorre um processo de limitação mútua.

No caso específico de Belo Monte, esta tese trabalha com duas hipóteses para explicar quais tipos de relação entre burocracias e grupos sociais estimulam ou inibem, a partir de mecanismos específicos, os tipos de capacidade abordados nesta tese. A primeira hipótese é que o relacionamento e o apoio de grupos sociais que defendem interesses prioritários ou secundários na pauta governamental, assim como a heterogeneidade desses grupos, afeta as três capacidades estatais. As burocracias ligadas ao setor elétrico (como será visto nos próximos capítulos) são apoiadas e muito acessadas por grupos ligados à elite econômica e que defendem projetos desenvolvimentistas que coincidem com as prioridades da agenda dos governos que têm defendido a implementação de BM. Esses grupos são considerados aqui como centrais – por terem um papel de destaque e capacidade de influenciar os processos políticos – e homogêneos – por serem representados por um número pequeno de atores que possuem interesses semelhantes. As organizações da sociedade que representam interesses do empresariado do comércio, da indústria e da agropecuária têm tido, historicamente, grande poder de influenciar os processos políticos. Os atores considerados por esta tese como centrais, no caso de BM, como será detalhado no Capítulo III, estão associados, em grande medida, a esses interesses. Assim, encontram-se nesse grupo sindicatos e associações industriais, comerciais e da agropecuária; assim como atores que defendem projetos desenvolvimentistas e de expansão da energia elétrica.

O apoio desse grupo – que atua em proximidade não apenas com o setor elétrico, mas com atores estatais de grande relevância no processo decisório de políticas prioritárias, como o Congresso Nacional e órgãos da Presidência da República – aumenta a capacidade decisória do setor elétrico, que passa a ter grande suporte político de uma rede transversal – formada por grupos sociais da elite econômica e por instituições políticas centrais.

Nesse contexto, como o setor elétrico defende os interesses de um grupo cujas demandas coincidem com a agenda desenvolvimentista do governo, não há necessidade de construir canais de coordenação interna dentro do Estado para convencer e para articular as agências estatais em prol desses projetos, uma vez que eles já se encontram no topo da agenda governamental. Isso afeta negativamente a capacidade de coordenação interburocrática do setor elétrico, que não é demandado a realizar uma costura interna entre agências estatais, que

já se encontram mobilizadas para aquela finalidade. Por fim, os mecanismos de interação com os atores que representam a elite econômica, por formarem um grupo coeso e relativamente uniforme, ocorrem de forma direta e a partir de canais individualizados de diálogo – como reuniões e encontros informais –, não havendo necessidade de criar canais de diálogo para identificar interesses variados de um grande universo de grupos sociais.

As burocracias do setor ambiental são acessadas por grupos sociais vulneráveis e que defendem interesses secundários na pauta desenvolvimentista do governo. Esse grupo é considerado por esta tese como marginal – por ter baixa capacidade de influenciar os processos políticos – e como heterogêneo – por ser composto por um grande universo de organizações que defendem interesses diversos. Tradicionalmente, esses grupos têm enfrentado obstáculos variados para influenciar as decisões políticas, mesmo aquelas que afetam diretamente seus interesses. No caso de Belo Monte, esse grupo é formado por indígenas, ambientalistas, ribeirinhos, pescadores, pequenos produtores rurais, entre outros.

Esses atores, por sua vez, atuam em proximidade com burocracias estatais marginais no processo decisório de políticas prioritárias – como o MPF e a Defensoria Pública. Dessa forma, a rede transversal formada aqui – entre grupos vulneráveis e atores políticos marginais – não consegue dar sustentação política para que o setor ambiental tome decisões que contrariem os interesses centrais da pauta governamental. Isso reduz a capacidade decisória desse setor. Por outro lado, justamente por essa rede transversal defender interesses secundários na pauta governamental e por ser formada por atores menos poderosos no processo decisório, o setor ambiental precisa construir canais dentro do Estado para mostrar a relevância dessas demandas e para encaminhá-las de forma efetiva. Por fim, os grupos que acessam o setor ambiental são muito mais variados do que a elite econômica, exigindo que as agências ambientais construam canais diversos de diálogo para identificar o universo de demandas apresentadas por esses grupos.

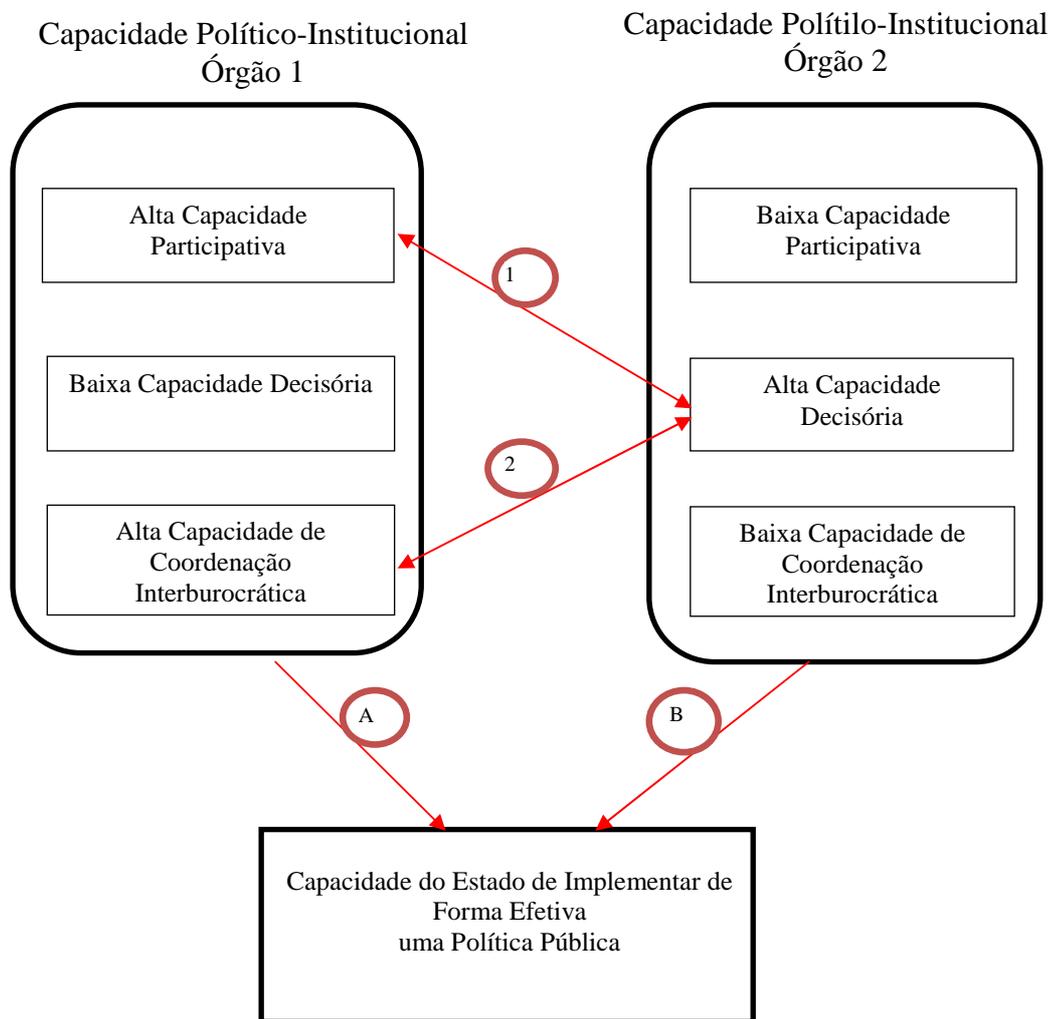
A segunda hipótese é que esse ambiente heterogêneo – em que o setor elétrico concentra capacidade decisória e o setor ambiental desenvolve capacidade participativa e de coordenação interburocrática – não resulta em uma soma de capacidades para melhorar a atuação do Estado no planejamento e na implementação de políticas prioritárias. Pelo contrário, surge um contexto em que as altas capacidades de uma agência são afetadas negativamente pelas altas capacidades de outras: assim, enquanto o setor elétrico é capaz de impor suas decisões mesmo diante de grande contestação, suas decisões possuem baixa qualidade por não considerar os interesses de outras agências e de outros grupos sociais. Por sua vez, o setor ambiental chega a decisões de alta qualidade, caracterizadas por inovações

positivas ao incorporar interesses variados. Entretanto, suas decisões são dificilmente colocadas em prática. O fluxograma 2 (p. 62), ao contrário do Fluxograma 1(p. 58), revela que, no caso de políticas públicas que envolvem agências com capacidades estatais heterogêneas, essas capacidades tendem a se enfraquecer. Os formatos retangulares indicam capacidades estatais, os números e as letras inseridos nos formatos ovais representam mecanismos e as setas vermelhas se referem a processos de reforço negativo.

O mecanismo 1 desencadeia um processo em que a interação entre a alta capacidade participativa de um órgão e a alta capacidade decisória de outro leva ao enfraquecimento mútuo dessas capacidades: as inovações e informações provenientes dos processos participativos não alcançam os órgãos que concentram o poder decisório; esta concentração de capacidade decisória impede que os os processos participativos tenham efeitos no processo decisório e de implementação. De forma semelhante, o mecanismo 2 representa um processo de enfraquecimento mútuo das altas capacidades decisória e de coordenação de órgãos diferentes: a alta capacidade decisória de um órgão inibe o trabalho compartilhado entre agências estatais variadas em torno de um projeto, já que o poder decisório necessário para a implementação de muitas ações planejadas conjuntamente se concentra em uma agência que não realiza diálogos internos; da mesma forma que os processos participativos, os de coordenação interna não alcançam o núcleo decisório, que passa a tomar decisões sem as informações de burocracias chave para a implementação do projeto e sem as soluções criativas que surgem da colaboração interna.

Tudo isso enfraquece a capacidade geral do Estado de planejar e de implementar de forma efetiva uma política pública: os processos criativos, as inovações e os conhecimentos provenientes de dinâmicas participativas e de coordenação interna não chegam nas decisões finais de um Estado sobre uma certa política (mecanismo A); as decisões da agência que centraliza a capacidade decisória são empobrecidas, já que são fruto dos interesses e do conhecimento específicos daquela burocracia (mecanismo B).

Figura 3: Processo de Enfraquecimento de Capacidades em Órgãos Heterogêneos



Diante do exposto, esta tese sugere que a construção de capacidades estatais é um processo complexo e influenciado por múltiplos mecanismos. A análise dos processos de fortalecimento e de enfraquecimento de capacidades estatais deve considerar dois elementos que desencadeiam processos de construção, de fortalecimento ou de enfraquecimento de capacidades: as características do grupo social com o qual a burocracia se relaciona; as heterogeneidades das capacidades estudadas entre as agências que atuam no processo decisório e de implementação de uma determinada política. A tabela 1 resume o que foi exposto nesta seção.

Tabela 1: Elementos que Influenciam a Capacidade Estatal

| Capacidades/ Elementos | Relação com grupos sociais homogêneos e centrais | Relação com grupos sociais heterogêneos e marginais | Capacidades estatais heterogêneas | Capacidades estatais homogêneas |
|--|--|---|---|---------------------------------------|
| Capacidade Participativa | Enfraquecimento | Fortalecimento | Enfraquecimento mútuo | Fortalecimento mútuo |
| Capacidade Decisória | Fortalecimento | Enfraquecimento | Enfraquecimento mútuo | Fortalecimento mútuo |
| Capacidade de Coordenação Interburocrática | Enfraquecimento | Fortalecimento | Enfraquecimento mútuo | Fortalecimento mútuo |

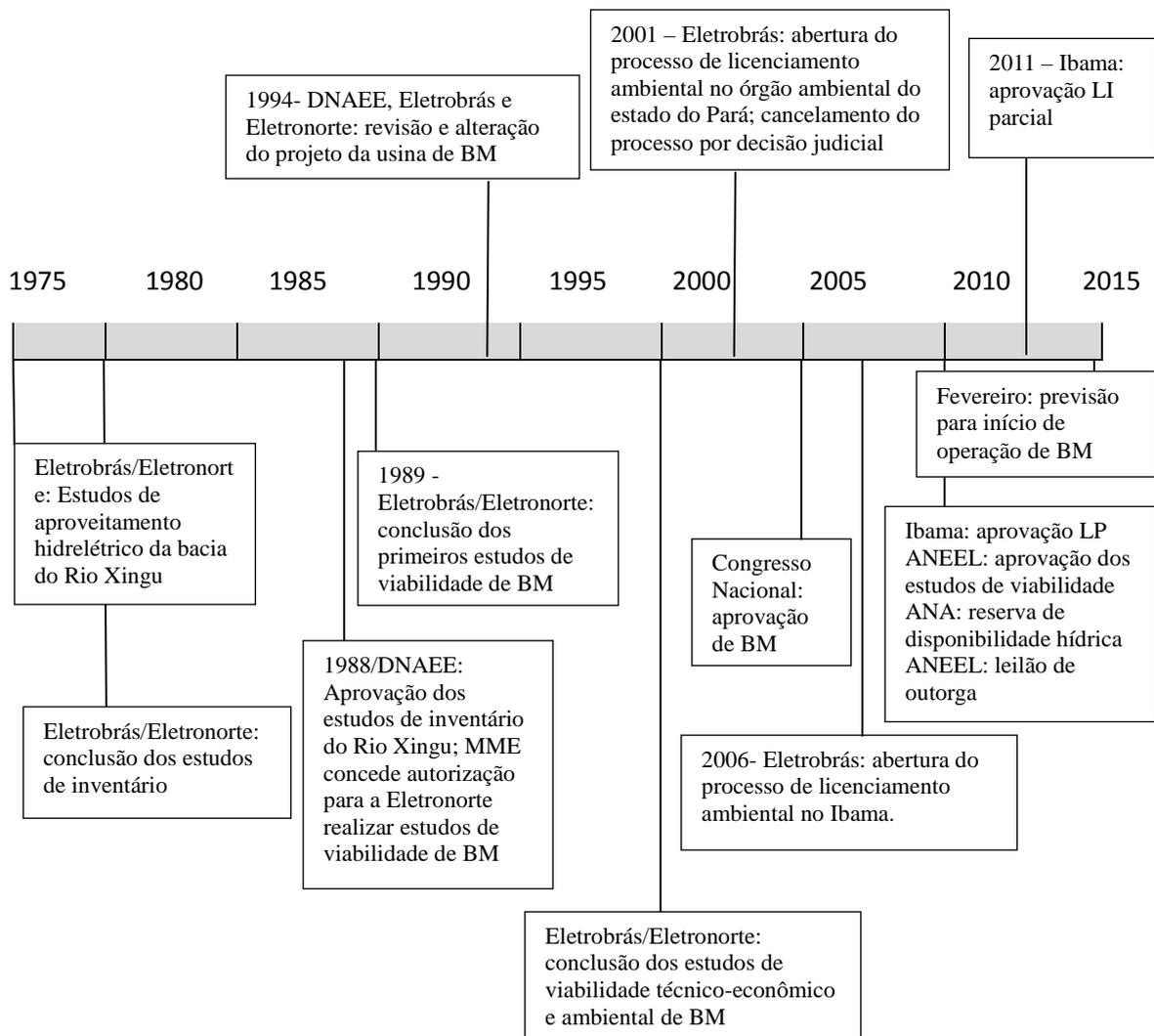
No caso brasileiro, a literatura estudada já apontava para as heterogeneidades do Estado (EVANS, 1993; NUNES, 1997; STREEK e THELEN, 2005). Estas, por sua vez, são produto da forma em que as diferentes agências estatais se relacionam com grupos sociais, em um universo em que coexistem modelos muitos distintos de interação entre burocracias e sociedade civil: enquanto, no Brasil, a burocracia ambiental é considerada aberta a grupos variados, atuando em proximidade com ambientalistas e com minorias políticas (HOCHSTETLER & KECK, 2007); o setor elétrico é considerado como uma burocracia que privilegia relações com atores econômicos poderosos no sistema político – como barrageiros e grandes empreiteiras (FEARNSIDE, 2010 e 2011). Por causa disso, dependendo do perfil dos grupos sociais, eles irão acessar agências estatais diferentes e, assim, essas burocracias terão estímulos variados para fortalecer ou para enfraquecer suas capacidades, criando padrões de heterogeneidade. Dessa forma, o enfoque nesses dois elementos – heterogeneidade e características do grupo social – se mostra como extremamente relevante para estudar as capacidades do Estado brasileiro.

2 O CONTEXTO POLÍTICO E HISTÓRICO DO PROJETO DE BELO MONTE: CONSTRUÇÕES E REARRANJOS DE CAPACIDADES ESTATAIS

O objetivo deste capítulo é apresentar o histórico político-institucional em que se insere o processo decisório e de implementação da usina hidrelétrica de Belo Monte. Mais especificamente, propõe-se analisar os determinantes políticos e institucionais das capacidades estatais trabalhadas aqui – a participativa, a decisória e a de coordenação interburocrática. Dessa forma, este capítulo se alinha com a literatura sobre capacidades estatais que considera que as características político-institucionais – tais como os tipos de constituição, a divisão de competências entre os Poderes do Estado, as prioridades políticas do Executivo – afetam as capacidades do Estado (GEDDES, 1996; WEAVER e ROCKMAN, 1993).

A história de Belo Monte tem início na década de 1970, se inserindo em um contexto político autoritário e centralizado no conhecimento técnico, e se estende até a década de 2010, em um ambiente diferente de consolidação democrática. Os diferentes contextos ofereceram estímulos múltiplos para o fortalecimento das capacidades tratadas aqui e o desenrolar do processo decisório aponta para uma ampliação do investimento dos governos em capacidades estatais. A linha do tempo (p. 65) relata as principais decisões referentes à usina de BM desde 1975 até os dias atuais.

Nas décadas de 1970 e 1980, havia uma grande preocupação do governo militar em capacitar o setor elétrico para que ele fosse capaz de sustentar energeticamente os projetos desenvolvimentistas, o que culminou na centralização de capacidade decisória neste setor, gerando heterogeneidades entre as diversas pastas envolvidas nos processos decisórios de usinas hidrelétricas. Na década de 1990, as reformas nas legislações ambientais e o processo de redemocratização estimularam o surgimento de capacidades interburocrática e participativa nas agências ambientais. De novo, o desenvolvimento dessas capacidades se deu de forma centralizada e fragmentada e, assim, novas heterogeneidades surgiram dentro do Estado. Mais recentemente, com a administração petista, o governo tem investido intensamente no desenvolvimento de capacidades interburocráticas, mesmo em agências que, tradicionalmente, não engajam em parcerias com outras burocracias, como é o caso do Ministério de Minas e Energia (MME). Entretanto, a priorização do discurso desenvolvimentista acabou reforçando, mais uma vez, a centralização da capacidade decisória na Presidência da República e no setor elétrico, o que limita as iniciativas tanto participativas quanto de coordenação interna.

Figura 4: Linha do Tempo das Principais Decisões sobre BM

Fonte: Compilação própria

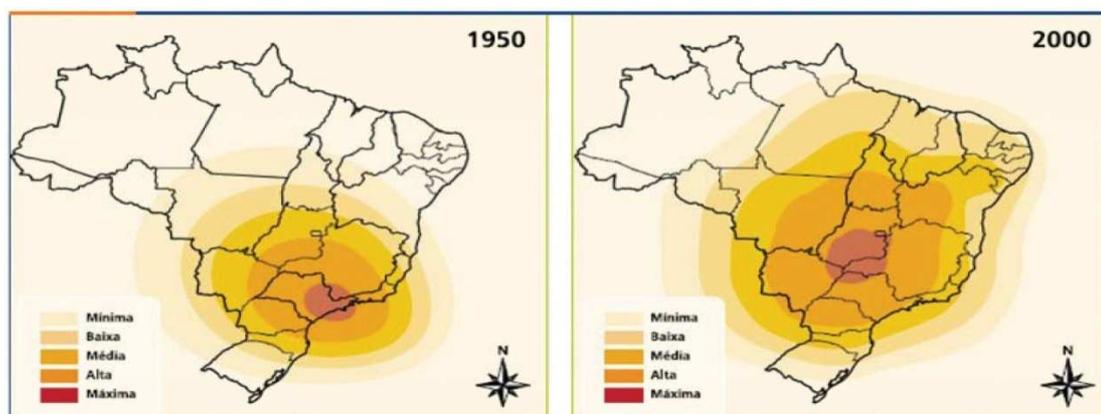
2.1 ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E HIDRELÉTRICAS NA AMAZÔNIA: O INÍCIO DA CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES ESTATAIS

Os primeiros debates sobre a viabilidade e a necessidade de se construir uma grande hidrelétrica no Rio Xingu aparecem ainda na década de 1970, como uma reação ao primeiro choque de petróleo, em 1973. Dessa forma, o período abordado nesta seção se refere à década de 1970 até meados dos anos de 1980, momento que corresponde à grande parte da ditadura militar brasileira (1964-1985). Nesse momento, a construção de grandes hidrelétricas na Amazônia e de usinas de pequeno e médio porte nas demais regiões do país se configurou

como uma das principais estratégias de diversificar a matriz energética brasileira a fim de superar as consequências do primeiro choque de petróleo (Dória, 1976). Esse enfoque do governo foi evidenciado em políticas oficiais do período, como o segundo Plano Nacional de Desenvolvimento e o Plano Nacional de Energia Elétrica (PNEE) de 1987-2010 (MME, Eletrobras, 1987). Ao listar as intenções do governo de construir 79 barragens na Amazônia brasileira, o PNEE deixava claro que a nova fronteira energética do país migraria das regiões Sul-Sudeste para a Norte (FEARNSIDE, 2006).

A opção do governo em investir na construção de projetos agressivos do ponto de vista social e ambiental justamente em uma região tão vulnerável nesses dois quesitos é explicada pela literatura estudada de várias maneiras: os militares tinham a visão de que os custos sociais e econômicos com a implementação desses projetos na Amazônia seriam mais baixos, já que existia grande disponibilidade de terra, a população da região era escassa, o nível de atividade econômica era baixo e os solos eram considerados como pouco férteis. Além disso, desde esse período, havia planos do governo em atrair indústrias eletrometalúrgicas para o leste da Amazônia, havendo a necessidade de investir em fontes baratas de energia para suprir essas indústrias com eletricidade (Monosowski, 1990; Barrow, 1988). Por fim, o potencial energético da região Norte, já naquela época, era o menos explorado do país, o que tem transformado a Amazônia na nova fronteira energética brasileira. Desde então, os diferentes governos têm focado na descentralização do investimento em hidrelétricas rumo à região Norte, como pode ser visto na figura abaixo.

Figura 5: Evolução Territorial do Aproveitamento do Potencial Hidrelétrico Brasileiro



Fonte: Matriz energética nacional 2030 (MME, EPE, 2007)

Entretanto, a escolha política pela construção de grandes hidrelétricas na Amazônia extrapola essas justificativas ao se inserir em um dos pilares do Estado desenvolvimentista. De acordo com Schneider (2014), o Estado desenvolvimentista brasileiro compreende o período entre 1930 e 1990. Como será visto na seção 3 deste capítulo, muitas das diretrizes desse período foram retomadas a partir de 2003, o que tem levado alguns autores a classificar esse novo momento de “neodesenvolvimentismo”. Esse modelo de atuação estatal, no Brasil, nasceu, segundo Schneider (2014), de forma acidental com Getúlio Vargas, em 1930. Nesse momento, a fim de solucionar a intensa crise econômica – desencadeada, em grande medida, pelo declínio da demanda internacional do café e pela consequente queda nos seus preços –, o novo governo passou a ter uma política ativa na área econômica ao estimular o deslocamento do centro dinâmico da economia, que deveria mudar o foco do setor agro-exportador para privilegiar o mercado interno e a industrialização do país (GIAMBIAGI et. al, 2005).

Como relatam Skidmore (apud SCHNEIDER, 2014) e Draibe (apud SCHNEIDER, 2014), essa nova orientação exigia a criação de:

[...] instituições e políticas que mais tarde seriam os principais instrumentos de desenvolvimento liderado pelo Estado: a proteção tarifária e o comércio administrado, nos anos 1930; as empresas estatais de aço, nos anos 1940 e 1950; um banco de desenvolvimento, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE); uma empresa estatal de petróleo, a Petrobras, em 1953; e as políticas setoriais para a implantação de uma indústria automobilística, nos anos 1950 (p. 33).

O desenvolvimentismo era caracterizado pela liderança estatal, pela intensiva utilização de recursos naturais para a execução de projetos econômicos e pelas decisões centralizadas na tecnocracia estatal. Essa centralização em burocracias estatais especializadas foi refletida em diversas instituições que acumulavam o papel de planejamento e de execução de certa política. No governo Vargas, as agências setoriais ocupavam esse papel – como o Departamento Nacional do Café e o Instituto do Açúcar e do Alcool; na era de Juscelino Kubitschek (JK), os grupos executivos centralizavam a gestão de projetos prioritários na agenda desenvolvimentista; já na ditadura militar, os órgãos da administração pública indireta assumiram grande parte das políticas críticas para o desenvolvimento (EVANS, 1993).

Na ditadura militar, o modelo desenvolvimentista adotado por Getúlio Vargas foi intensificado e consolidado no ideal 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). É importante ressaltar que todos os governos desenvolvimentistas citados elegeram o setor de infraestrutura como prioritário, uma vez que o desenvolvimento econômico dependia dessa área. Nesse sentido,

foi empreendido um claro esforço de investir em aberturas e na pavimentação de estradas – como a rodovia Belém-Brasília, no governo de JK – e no aumento da oferta de energia – com a construção de usinas hidrelétricas e até mesmo a exploração da energia nuclear. Como já ressaltado, no início desta seção, na ditadura militar, a área de energia e, principalmente, a construção de hidrelétricas foi considerada como uma política crítica para o desenvolvimento, uma vez que a crise do petróleo exigia a diversificação da matriz energética.

De uma forma geral, o período correspondente à ditadura militar também é marcado pela intensificação da presença estatal na Amazônia brasileira. Na verdade, como bem salientam Serra e Fernández (2004), o controle sobre a região amazônica tem sido uma fonte inesgotável de preocupações desde os tempos coloniais. Neste primeiro momento, a atuação estatal na área se limitava à proteção contra invasões estrangeiras e a extração de produtos florestais. No segundo governo Vargas, houve uma inserção mais institucionalizada na região a partir da elaboração de um plano de desenvolvimento por uma agência de planejamento regional, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), e da criação de uma definição política para a Amazônia, a Amazônia Legal⁵. Entretanto, “(...) os resultados obtidos por esta agência durante seus onze anos de existência foram inexpressivos” (SERRA e FERNÁNDEZ, 2004, p. 111).

É com os militares que a atuação estatal na Amazônia se intensifica. De acordo com Marques (2007), a Amazônia era vista por eles como a última fronteira a ser conquistada e incorporada ao Estado Brasileiro. O grande vazio demográfico na região era visto de forma preocupante por representar um risco à soberania nacional, uma vez que eles acreditavam que a população seria um instrumento de poder dos Estados. Também preocupava o fato da maioria da população ser composta por indígenas, que, na percepção dos militares, não estariam comprometidos com a preservação da soberania brasileira. Nessa visão, a colonização da região seria crucial para a defesa nacional. A integração também seria essencial, o que é bem explicitado no slogan da época “integrar para não entregar” (SERRA e FERNÁNDEZ, 2004, p. 111).

Dessa forma, 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 MENDES, 2000). La Rovere Mendes (2000) esclarece que, entre 1968 e 1974, a principal atuação do Estado brasileiro na

5 Essas ações foram normatizadas pela Lei n. 1.806, de 06 de janeiro de 1953.

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 (p. 194).

Serra e Fernández (2004) complementam que, além da preocupação com a defesa nacional, os militares focaram na Amazônia para a exploração de seus estoques de recursos naturais e porque a região passou a ser vista como a solução para diversos problemas econômicos e sociais do país. No primeiro caso, 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 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 também justifica, em parte, a construção das primeiras grandes hidrelétricas na Amazônia nesse período.

No segundo caso, vários projetos para a Amazônia tinham o objetivo de resolver antigos problemas nacionais: por exemplo, a colonização da região via projetos agrícolas aliviava as pressões por reforma agrária ao mesmo tempo em que amenizava tensões no Nordeste a partir das migrações para o Norte. Tudo isso foi consolidado no II PND (1975-1979), que via a Amazônia como fronteira tropical (madeira, mineral, energética, agropecuária) e inseriu o Estado na região a partir da ideia de polos de desenvolvimento⁶, consolidada no programa POLAMAZÔNIA. O III PND seguiu a mesma linha e planejou o Projeto Carajás⁷ e o POLONOROESTE⁸.

6 A ideia de polos de desenvolvimento foi elaborada por Perroux (1964) e tem influenciado bastante o Brasil desde a década de 1960. De acordo com Serra e Fernández (2004), o “conceito de polos de desenvolvimento, formulado para descrever e explicar o processo de desenvolvimento econômico, estava centrado na ideia de que os efeitos propulsores, inerentes ao processo de desenvolvimento, tendiam não só a ser gerados por um agrupamento de atividades econômicas, como também a propiciar um crescimento econômico para o conjunto da economia” (p. 113). O objetivo era conciliar crescimento econômico, equilíbrio inter-regional e integração de áreas econômicas atrasadas. Atualmente, essa ideia de polos de desenvolvimento tem sido severamente questionada por incentivar a criação de enclaves de desenvolvimento, estimulando ainda mais as desigualdades regionais.

7 O Projeto Carajás é um projeto de exploração mineral, iniciado em 1980, pela Vale. Estende-se por 900 mil km², numa área que corresponde a um décimo do território brasileiro, e que é cortada pelos rios Xingu, Tocantins e Araguaia, e engloba terras do sudeste do Pará, norte de Tocantins e sudoeste do Maranhão. Foi criado pela então empresa estatal brasileira Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), durante o governo Figueiredo (Santos, 2010).

8 O POLONOROESTE foi parcialmente financiado pelo Banco Mundial e o principal objetivo era a absorção de um contingente populacional via expansão da infraestrutura e do aumento da produtividade agrícola, da renda no campo, e do bem-estar social (Serra; Fernández, 2004).

Assim, a ideia de investir em grandes hidrelétricas se enquadra em uma ousada política desenvolvimentista para o Brasil, em que o Estado era o ator protagonista do estímulo ao desenvolvimento econômico e na solução de problemas sociais, contexto em que a Amazônia se transformou em uma região estratégica. As hidrelétricas da Amazônia aparecem, assim, como a opção ideal para sustentar energeticamente os projetos desenvolvimentistas. Como resultado desse foco do governo em hidrelétricas, houve a necessidade de criar capacidades estatais para que o setor elétrico tivesse condições de desenvolver esses projetos. O conceito de setor elétrico utilizado aqui é bastante amplo, sendo considerado como o conjunto de organizações responsáveis pelo planejamento, investimento, distribuição e regulação da produção de energia elétrica no país.

A consolidação do setor, que perdurou até meados da década de 1990, teve como marcos os governos desenvolvimentistas de Vargas, de Juscelino Kubitschek e da ditadura militar, formando uma estrutura composta, principalmente, pelo Ministério de Minas e Energia; pela Centrais Elétricas Brasileiras (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 MENDES, 2000).

De fato, a partir da década de 1930, a preocupação do Estado brasileiro com a oferta de energia elétrica passa a ser uma constante. Essa preocupação surge, em grande medida, com a constatação da falta de capacidade do setor em ofertar energia para a população e em ocupar sua posição estratégica de fornecer energia para projetos desenvolvimentistas. Essa baixa capacidade era refletida nas crises recorrentes de racionamento de energia e na constatação de que a oferta de energia elétrica representava um dos principais gargalos que impedia o crescimento econômico do país, fato evidenciado em diversos relatórios governamentais e de missões internacionais no país⁹ (SILVA, 2011).

A capacitação do Estado para a promoção dos projetos desenvolvimentistas passa, assim, pelo fortalecimento do setor elétrico. Esse fortalecimento e capacitação do setor foram baseados em uma visão restrita de capacidade estatal, focada na profissionalização e nos conhecimentos técnicos da burocracia, aos moldes dos debates sobre capacidade estatal das décadas de 1970 e 1980¹⁰. Nesse contexto, por um lado, o setor elétrico foi organizado de forma fortemente vinculada à agenda do Executivo Federal – especialmente aos projetos da

9 De acordo com Silva (2011), os relatórios da Missão Abbink, de 1948, e da Comissão Mista Brasil Estados Unidos, de 1950, já apontavam a energia elétrica como um dos obstáculos para o crescimento econômico do país.

10 Para maiores detalhes sobre esta discussão, ver capítulo I desta tese.

Presidência da República – e, por outro, de forma insulada tanto em relação aos diversos grupos da sociedade civil como em relação às agências estatais que não fazem parte do setor. Assim, o foco na construção de capacidades para o setor elétrico não considerava as capacidades de coordenação interburocrática e a participativa. A grande centralização dos processos decisórios, das hidrelétricas do período, nos conhecimentos técnicos da burocracia do setor evidencia que o estímulo à capacitação dessas burocracias se limitou à construção de capacidade decisória.

O governo varguista aprovou normativas relacionadas ao setor – como o Código de Águas¹¹, que materializa o projeto intervencionista na gestão do setor de água e de energia elétrica ao determinar que o uso de recursos hídricos para o aproveitamento industrial e para a geração de energia elétrica, ainda que em propriedade privada, depende de autorização ou de concessão do poder público – e criou novas instituições – como o Conselho Nacional de Água e de Energia Elétrica (SILVA, 2011).

As décadas de 1950 e 1960 deram continuidade à capacitação do setor elétrico iniciada por Vargas. O Plano de Metas, de Juscelino Kubitschek, elegeu o setor de energia como prioritário, respondendo por quase 43,3% dos seus investimentos totais (SILVA, 2011). No governo de JK, ocorreu a criação da maioria das empresas estaduais de energia elétrica, incluindo a Geradora Centrais Elétricas de Furnas. O resultado foi o aumento de 65% na capacidade instalada de geração de energia elétrica entre 1955 e 1961.

Ainda no governo de JK foi criado, em 1960, o Ministério de Minas e Energia¹², que foi incumbido dos estudos e despachos de todos os assuntos relativos à produção mineral e de energia. O MME surge a partir da centralização de diversas instituições da área: Departamento Nacional da Produção Mineral, Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, Conselho Nacional de Minas e Metalurgia, Conselho Nacional de Petróleo e Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos. Em 1961, foi criada a Eletrobras¹³, com a missão de coordenar o setor elétrico – recebendo a atribuição de promover estudos, projetos de construção e operação de usinas geradoras, linhas de transmissão e subestações destinadas ao suprimento de energia elétrica do país (SILVA, 2001).

Na época da ditadura militar, foi criado o Departamento Nacional de Águas e Energia – DNAE (pela Lei nº 4904 de 1965), que, mais tarde, se transformou em Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE (de acordo com o decreto nº 63951 de 1968).

11 Decreto nº 26234 de 10 de junho de 1934.

12 Lei nº 3.782, de 22 de junho de 1960.

13 Em 25 de abril de 1961, o presidente Jânio Quadros assinou a Lei 3.890-A, autorizando a criação da Eletrobrás.

O DNAEE se encontrava vinculado ao MME e tinha como função principal a prestação de todos os tipos de atos normativos relacionados aos serviços de eletricidade. Foram criadas também diversas empresas públicas do setor elétrico, como a Eletrosul (em 1968) e a Eletronorte (em 1973). Nesse período, a Eletrobras era encarregada da importante tarefa de coordenar e promover a política da indústria do setor elétrico do II PND (SILVA, 2011).

Paralelamente a esses projetos desenvolvimentistas, os militares iniciaram a criação de um arcabouço legal e institucional para a proteção do meio ambiente, tendo o início de um movimento de construção de capacidades também na área ambiental. Assim, durante a ditadura, foram aprovadas 19 leis federais ambientais e foi criada, em 1973, a primeira agência ambiental do país, a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA (HOCHSTETLER e KECK, 2007).

No último governo militar, do general Figueiredo (1979-1985), foi aprovada a Lei nº 6.938/1981, que 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 Ministério Público forte e com grande capacidade de atuar como negociador de interesses. A nova legislação criou um sistema nacional para o meio ambiente, integrado pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e uma política nacional para o meio ambiente (HOCHSTETLER E KECK, 2007; COSTA, 2010). Foi introduzida a necessidade de licenças ambientais e de Estudos de Impacto Ambiental (EIAs) para projetos que causam alterações no meio ambiente (HOCHSTETLER e KECK, 2007; COSTA, 2010).

Entretanto, Hochstetler e Keck (2007) apontam os limites das instituições ambientais da época ao enfatizar que “[...] environmental regulations could not challenge the military's security and developmentalist priorities, nor could they draw on broader participation” (p. 24). Na época, as Forças Armadas conectaram desenvolvimento com segurança nacional, dando força aos projetos desenvolvimentistas e colocando o discurso ambiental numa posição frágil dentro do governo militar. Dessa forma, a mera existência de normas ambientais não significava que elas seriam implementadas na prática. Como será visto adiante, essas legislações seriam aprofundadas na década de 1990 em um contexto de transição democrática.

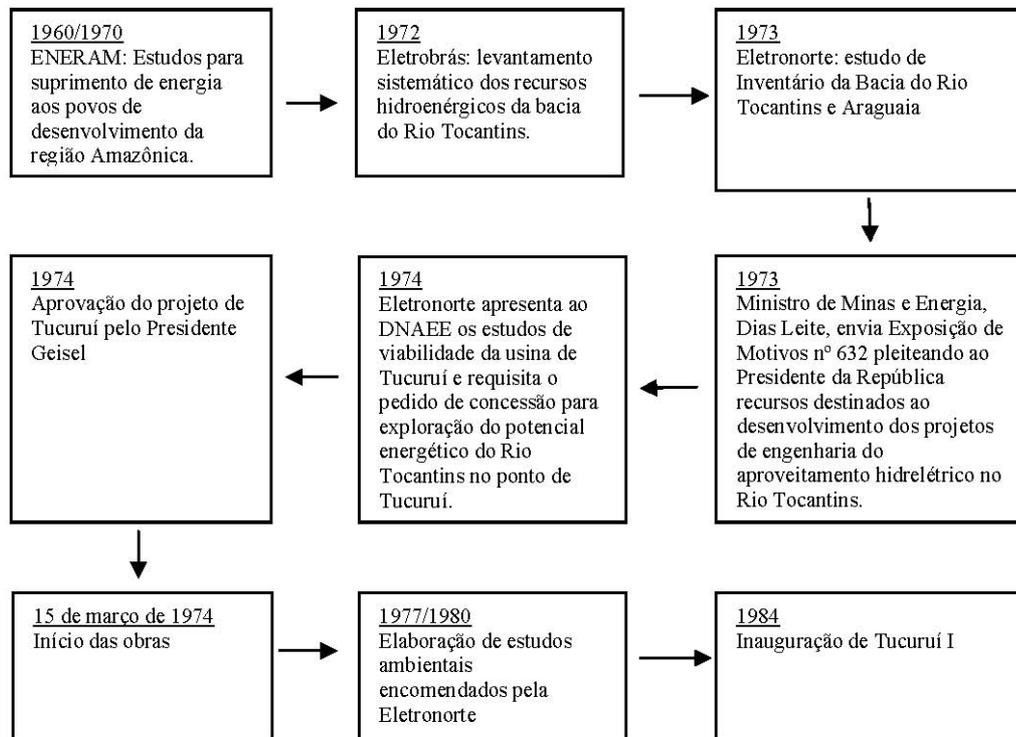
Quanto à atuação da sociedade civil em relação aos projetos desenvolvimentistas da ditadura, o período descrito acima abrange a transição da “primeira onda ambientalista”, datada entre 1950 e 1970, para a “segunda onda”, de 1970 a 1980. Nos primeiros anos da ditadura militar, o ambientalismo tinha uma postura conservacionista, que combinava a fé nas ciências para remediar os problemas ambientais e uma forte dose de nacional-

desenvolvimentismo. Já na década de 1970, o ambientalismo ganha um aspecto político e crítico de questionar as obras desenvolvimentistas dos militares (HOCHSTETLER e KECK, 2007). Entretanto, o diálogo com o governo era extremamente limitado: os militares acreditavam que a atuação de atores não-estatais na Amazônia era um entrave tanto para a manutenção da soberania brasileira sobre a região quanto para o desenvolvimento do país (MARQUES, 2007).

Enquanto o setor elétrico aponta como um aliado essencial para a viabilização dos projetos do Executivo Federal, a área ambiental é consolidada com ressalvas, já que é vista como um ameaçador em potencial dos projetos desenvolvimentistas do Executivo. Na prática, isso criou uma grande disparidade de capacidade decisória entre as agências ambientais e as do setor elétrico, havendo uma forte centralização nestas últimas. Essa centralização, por sua vez, prejudicou a capacidade de coordenação interburocrática: a colaboração entre as diferentes agências estatais para a melhoria dos projetos desenvolvimentistas praticamente não existia, dado o isolamento da agência ambiental e de outras que também poderiam contribuir para a melhor implementação desses projetos – como as relacionadas com questões sociais e de direitos humanos. A capacidade participativa também foi afetada negativamente, pois não existia nenhum canal de interação com grupos sociais.

O processo decisório e de implementação da usina de Tucuruí I representa bem o modelo de capacidades estatais característico da época de ditadura militar e descrito acima. No início da década de 1970, 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 da bacia que pudessem atender o mercado de Belém. Já em 1973, o Ministro de Minas e Energia, Dias Leite, requisitou, por meio da Exposição de Motivos nº 632/73, 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 fluxograma (p. 74) resume o processo decisório e de implementação de Tucuruí I.

Figura 6: Processo Decisório da Usina Hidrelétrica de Tucuruí I



Fonte: La Rovere Mendes (2000)

Como pode ser percebido, o processo decisório de Tucuruí I foi rápido – os estudos começaram em 1973 e a construção da usina iniciou em 1974 –, o que pode ser explicado pelo pequeno número de atores envolvidos – setor elétrico e Executivo Federal –, pela inexistência de uma legislação ambiental rigorosa e pela centralização de capacidade decisória no setor elétrico. 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 represa; 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 enfoque na construção de capacidades estatais que resultou em heterogeneidades e

na ênfase excessiva na capacidade decisória do setor elétrico, em detrimento das outras agências estatais, contribuiu para a baixa qualidade – do ponto de vista ambiental e social – de grande parte dos projetos desenvolvimentistas da ditadura militar, como bem exemplifica o caso de Tucuruí I. Dentre as consequências negativas de alguns projetos desenvolvimentistas desse período, para a Amazônia, podem-se citar: a atração de uma grande quantidade de migrantes fez com que os sistemas de saúde e de educação fossem incapazes de atender a nova demanda; além disso, esses projetos contribuíram para aumentar as disparidades econômicas da região, a violência rural e urbana e a violação dos territórios indígenas (SERRA e FERNÁNDEZ, 2004). Na área ambiental,

é importante ter em mente que a cobertura florestal da Amazônia permaneceu praticamente intocada até o golpe militar. Na verdade, vários fatores concorreram para o desmatamento em larga escala sofrido pela região amazônica: a construção das grandes rodovias e das estradas vicinais; a criação de gado; a exploração de madeira; a colonização oficial e “espontânea”; a mineração e os projetos infraestruturais associados (estrada de ferro, hidrelétrica, etc.); e a fundição de ferro gusa. Todos esses empreendimentos, estimulados pelo governo brasileiro, estão inter-relacionados e contribuíram consideravelmente para agravar o desmatamento e a degradação ambiental na região. Neste sentido, uma sensação de desencorajamento quanto às perspectivas de se ter um desenvolvimento minimamente sustentável neste período era perfeitamente justificada, em virtude do quadro extremamente negativo delineado pelos sérios impactos sociais e ambientais adversos causados nas áreas urbana e rural (SERRA e FERNÁNDEZ, 2004, p. 117).

Em relação aos projetos de hidrelétrica, de um lado, o governo militar foi capaz de aumentar consideravelmente a produção de energia hidráulica. Como pode ser visto na tabela abaixo (pág. 76), no final do governo militar, a geração pública de energia hidráulica já somava 175.334 GWh, o que representa um aumento de 136,92 GWh (cerca de 348%) se comparado com a produção de 1970.

Tabela 2: Evolução da Produção e do Consumo de Energia Hidráulica 1970-1985

| IDENTIFICAÇÃO | 1970 | 1972 | 1974 | 1976 | 1978 | 1980 | 1982 | 1984 | 1985 |
|---------------------------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|
| PRODUÇÃO | 39.801 | 50.681 | 65.679 | 82.913 | 102.746 | 128.907 | 141.132 | 166.593 | 178.375 |
| CONSUMO TOTAL | 39.801 | 50.681 | 65.679 | 82.913 | 102.746 | 128.907 | 141.132 | 166.593 | 178.375 |
| TRANSFORMAÇÃO | 39.801 | 50.681 | 65.679 | 82.913 | 102.746 | 128.907 | 141.132 | 166.593 | 178.375 |
| GERAÇÃO PÚBLICA | 38.414 | 49.237 | 63.981 | 80.682 | 99.996 | 126.104 | 138.432 | 163.552 | 175.334 |
| GERAÇÃO DE AUTOPRODUTORES | 1.387 | 1.444 | 1.698 | 2.231 | 2.750 | 2.803 | 2.700 | 3.041 | 3.041 |

Unidade: GWh

Fonte: Balanço Energético Nacional¹⁴ (EPE, 2014)

Por outro lado, as hidrelétricas construídas neste período são consideradas como exemplos emblemáticos de projetos malsucedidos devido às suas severas consequências sociais e ambientais (COSTA, 2010), como foi o caso das usinas de Tucuruí I e de Balbina. Essas usinas geraram problemas de saúde pública, afetaram populações indígenas e tradicionais, criaram problemas demográficos relacionados com a chegada de um grande fluxo de população em áreas precárias, os programas de mitigação e compensação foram inadequados etc. Além disso, os estudos ambientais desses projetos foram extremamente técnicos, não havendo participação da população atingida (FEARNSIDE, 2001; BARROW, 1988). A qualidade desses projetos aponta para a importância da conciliação da capacidade decisória com a participativa e com a de coordenação interburocrática. A alta capacidade decisória das burocracias do setor elétrico se mostrou, nesse período, como insuficiente para garantir a qualidade dos planos de hidrelétricas.

2.2 A TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA: EM BUSCA DE CAPACIDADES RELACIONAIS

O período tratado nesta seção corresponde ao final da década de 1980 até o início dos anos 2000. Em relação à Belo Monte, este foi um período de grande influência dos grupos sociais, havendo a suspensão do projeto pelo governo brasileiro, em 1989, e sua posterior retomada, em 1994, a partir de revisões amplas no projeto inicial da usina. No final de década

¹⁴ Disponível em: http://www.mme.gov.br/mme/menu/todas_publicacoes.html.

de 1990 e no início dos anos 2000, houve um esforço do governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC para viabilizar a implementação de Belo Monte a partir da abertura do licenciamento ambiental na agência ambiental estadual do estado do Pará. Entretanto, questionamentos do MPF e decisões judiciais foram suficientes para barrarem a intenção do governo, anulando o processo de licenciamento ambiental.

Esse período se insere em um contexto de novas reformas institucionais, principalmente na área do meio ambiente, que foram impulsionadas com o fim do governo militar, em 1985. Essas normativas deram continuidade à reforma da legislação e da gestão ambiental iniciada no final do governo militar e, em conjunto, criaram uma série de restrições e de condicionantes para que empreendimentos com impacto ambiental sejam aprovados. No período pós-1985, grande parte da nova legislação ambiental tinha como preocupação central incluir múltiplos atores no planejamento desses empreendimentos a fim de garantir que interesses diversos fossem incorporados no processo decisório.

Nesse contexto, ocorreu também uma reconfiguração de diversas instituições, guiada pela preocupação com a construção de capacidades participativas, já que, com a transição para a democracia, passou-se a valorizar as interações entre Estado e sociedade civil para a melhoria das políticas públicas e para alcançar o “bom governo”. Essa reconfiguração também procurava criar arranjos político-institucionais em que a capacidade de coordenação interburocrática ocupasse um lugar central: a descentralização política e administrativa preconizada pelo processo democrático e pela segunda onda de reforma do Estado exigia a criação de mecanismos de colaboração interna entre as diferentes agências estatais. Dessa forma, o foco neste período foi no fortalecimento das capacidades relacionais do Estado, seja entre agências estatais e grupos sociais, seja entre as burocracias estatais.

As principais reformas ocorreram na área ambiental com o objetivo de inserir os interesses ligados à preservação e a sustentabilidade ambiental nos processos decisórios e de implementação de grandes empreendimentos. Para haver essa inserção, o Estado brasileiro deveria ampliar suas capacidades para além do conhecimento técnico de agências insuladas para incorporar demandas de grupos sociais e de outras agências estatais. As reformas descritas abaixo apontam para esse sentido.

Assim, já em julho de 1985 foi aprovada a Lei nº 7.347 de 1985, a “Lei de Ação Civil Pública”, que possibilita que interesses ambientais, do consumidor e difusos sejam defendidos legalmente. Tal lei aumentou consideravelmente os poderes do Ministério Público 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 (Costa,

2010). Desde então, o órgão tem sido considerado como o advogado ambiental e o negociador da sociedade (HOCHSTETLER e KECK, 2007; MCALLISTER, 2004, 2008).

Além disso, a Resolução do Conama nº 9/1987 introduziu um mecanismo participativo no licenciamento ambiental, à 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 Ministério Público ou por cinquenta ou mais cidadãos.

Por fim, a Constituição de 1988, além de ter um capítulo sobre meio ambiente que reforça o que foi estabelecido na lei nº 6.938/1981, deu um tratamento especial às comunidades indígenas ao determinar que a exploração de recursos hídricos em suas terras 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 ratificar a Convenção 169 da 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 níveis decisórios de instituições eletivas ou órgãos administrativos responsáveis por políticas e programas que lhes afetem (Convenção 169 da OIT, artigo 6º).

Outras legislações reforçaram a preocupação, já manifestada pela Lei nº 6.938/1981, com a responsabilidade ambiental na implementação de projetos desenvolvimentistas. Desse modo, a Lei nº 7804 de 1989 tornou mais difícil a aprovação de projetos com impactos ambiental ao enfatizar a obrigação do licenciamento ambiental e de estudos de impacto ambiental. Coube a resolução nº 237 de 1997 do CONAMA regulamentar o licenciamento, conferindo um perfil bastante holístico ao processo (COSTA, 2010).

No governo de Sarney, primeiro governo civil após o fim da ditadura militar, foi criado o Ibama, em 1989. O órgão passou a ser a agência ambiental líder, se reportando diretamente à Presidência da República, e englobando a SEMA e o Conama (HOCHSTETLER e KECK, 2007).

A década de 1990 é marcada pela intensificação das mobilizações ambientais em diversos países, resultado de três décadas do crescimento da preocupação pública com a deterioração ambiental e caracterizada pela proliferação de organizações não governamentais ambientais; pela criação de diversas agências estatais, no mundo, encarregadas de proteger o meio ambiente; pelo surgimento de instituições de pesquisa que estudam problemas e impactos ambientais (VIOLA, 1998).

No Brasil, o movimento ambientalista neste período é marcado pela profissionalização, já que o novo contexto neoliberal e democrático permitia e exigia que os ambientalistas desenvolvessem projetos positivos e não apenas de contestação (HOCHSTETLER e KECK, 2007). Ocorreu também a internacionalização desse movimento, que passou a ser influenciado fortemente pelo ambientalismo global. De forma geral, as organizações ambientalistas da sociedade civil, no início da década de 1990, ganharam força por motivos diversos: por terem desenvolvido uma maior capacidade de organização interna, por conseguirem influenciar de forma mais eficaz a opinião pública e por terem construído habilidades para propor projetos alternativos às formas tradicionais de desenvolvimento econômico (ABERS et. al., 2000).

A Amazônia ganhou um importante status na agenda ambiental internacional: passou a ser vista como um gigantesco reservatório de biodiversidade, além de ser considerada de extrema importância para o clima global. A Amazônia se transformou, assim, no alvo de coalizões transnacionais, que foram mobilizados em torno de algumas questões específicas, como o debate sobre os impactos negativos de obras na floresta – como a pavimentação da BR-364 e as hidrelétricas de Balbina e Tucuruí (Viola, 1998). Nesse período em que a Amazônia ganha destaque na agenda ambientalista internacional, Serra e Fernández (2004) revelam que alguns acontecimentos na região estimularam a crítica internacional aos projetos desenvolvimentistas para a região. Dentre esses acontecimentos, destacam-se: I) os impactos negativos do programa POLONOROESTE, levando ao fim do financiamento, em 1985, pelo Banco Mundial; II) o assassinato de Chico Mendes, em 1988, transformando um evento local em uma mobilização ambiental; III) os protestos de indígenas contra a construção de Kararaô – a hidrelétrica conhecida hoje como Belo Monte – e de Babaquara – que também se refere a uma barragem para a produção de energia elétrica –, ambas no Rio Xingu, criticando o processo decisório unilateral dos projetos desenvolvimentistas.

Do lado do governo, neste período, a pauta governamental se afasta dos projetos desenvolvimentistas para adotar um planejamento neoliberal na linha preconizada pelo Consenso de Washington, em 1989. Nesse contexto, o governo Collor foi marcado por

avanços na área ambiental: a grande mobilização em torno da Amazônia e o ambientalismo global da época fizeram com que o novo governo percebesse que a ênfase na proteção ambiental seria a melhor moeda de troca para conseguir apoio dos países do Norte para implementar seu programa econômico globalista-conservador (VIOLA, 1998).

Dessa forma, a posição da SEMA de agência ambiental chefe foi restaurada, além dela ter sido vinculada à Presidência da República, e o IBAMA passou a ter responsabilidades implementadoras (HOCHSTETLER e KECK, 2007). Como secretário do meio ambiente, foi nomeado José Lutzenberger, um vigoroso crítico das políticas ambientais anteriores (SERRA e FERNÁNDEZ, 2004). No governo de Fernando Henrique Cardoso, aconteceram novos avanços na área ambiental: a Secretaria para a Amazônia foi criada dentro do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA). Nesse período, foi desenvolvido o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), tendo como um dos objetivos proteger a biodiversidade da floresta amazônica.

Em contradição a esses avanços, o governo Cardoso lançou um programa de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID), em 1998, que lembrava a concepção desenvolvimentista dos governos militares por pretender induzir um ciclo de expansão da economia brasileira centrada em eixos de desenvolvimento que requeriam investimentos em transporte e energia (SERRA e FERNÁNDEZ, 2004). Viola (1998) ressalta que a área ambiental do governo era caracterizada pela “fragmentação e incompetência gerencial, além de continuar isolada dos centros de decisão econômica, onde se definem as políticas de desenvolvimento”.

Em relação à abertura do Estado, este momento é marcado pela criação de espaços formais de interação entre Estado e sociedade civil, com ênfase nos conselhos gestores de políticas públicas (SANTOS, RIBEIRO, AZEVEDO, 2004). Além disso, o Ministério do Meio Ambiente passou a ser um espaço de forte articulação com grupos sociais variados, especialmente com Ongs ambientais, envolvidas no fortalecimento do Grupo de Trabalho Amazônico e em diversas comissões e comitês que tratavam de questões ambientais (ABERS et al., 2000).

Um marco para a aproximação entre grupos ambientalistas da sociedade civil e o governo da década de 1990 foi a implementação do PPG-7. O projeto teve início em 1992, sendo que suas primeiras ações começaram a ser implementadas em 1995. De acordo com Abers et al. (2000, p. 12), o programa “[...] is a joint undertaking of the Brazilian government, Brazil's civil society, and the international community that seek ways to conserve the tropical rain forests of the Amazon and Brazil's Atlantic coast. Major donors include G-7 countries,

the European Union and the Netherlands”. O surgimento do programa tem suas origens nas críticas aos programas de larga escala, do período da ditadura militar, de financiamento multilateral, como foi o caso do POLONOROESTE. De acordo com Soares (apud ABERS et. al., 2000), o POLONOROESTE foi severamente questionado por causa de suas consequências ambientais, falta de transparência e baixa participação da sociedade civil. Dessa forma, o PPG-7 foi pensado para ter um formato que permitisse a participação de grupos sociais, em especial de atores que historicamente têm tido baixa influência nos processos decisório e de implementação de grandes empreendimentos no Brasil – representados pelas organizações que defendem os interesses da população de baixa renda e agendas políticas alternativas.

Abers et. al. (2000) relatam que a ideia de incorporar grupos da sociedade civil na formulação e implementação do projeto foi vista, a princípio, com desconfiança pelo governo brasileiro. Essa reação pode ser explicada, em grande parte porque, no início na década de 1990, o governo não possuía experiência de cooperação com a sociedade civil. Entretanto, aos poucos, essa atitude foi sendo alterada, fazendo com que, em pelo menos alguns programas do PPG-7, o envolvimento da sociedade civil e sua capacidade de influenciar os rumos do programa fossem intensificados. Essa mudança de atitude é explicada por Abers e Von Bulow (2000) como o início da criação de uma cultura participatória do Estado brasileiro, além de representar uma resposta do governo à crise fiscal – que fez com que várias atividades estatais passassem a ser divididas com a sociedade civil:

This was in part a result of general trends towards democratization in Brazil, out of which the total opposition between government and civil society that existed during the military regime broke down and partnership between the two became more common. The increase in such partnership also resulted from the crisis of the state itself, which increasingly sought out the help of Civil Society Organizations to design and implement projects (apud ABERS et. al., 2000, p. 24).

Em relação ao setor elétrico, como consequência do modelo inicial de estruturação do setor, que começou em 1930, nos primeiros anos da década de 1990, havia um forte predomínio do Estado na indústria de energia elétrica (MOCELIN, 2004). Entretanto, devido à crise econômica e fiscal que o país atravessava neste período, as empresas estatais passaram a ter dificuldades financeiras para continuar a investir no setor. Neste momento, o setor elétrico passou por uma profunda crise resultante na queda nos investimentos, situação que culminou em paralizações de diversas obras do setor, inclusive do processo decisório e de implementação de algumas hidrelétricas.

Como consequência, segundo Silva (2011), o período entre 1994 e 2002 marca uma

inflexão do setor elétrico, momento em que ocorreu um processo de privatização¹⁵ das empresas de energia a fim de transferir para o setor privado a tarefa de promover os investimentos necessários para a expansão da capacidade instalada no país. O governo elaborou, neste período, um conjunto de regras a fim de assegurar um mercado competitivo e de baixo risco para estimular a redução de custos e de tarifas; de aprimorar a gestão do setor elétrico para melhorar a alocação de recursos na economia; de assegurar recursos para a expansão do sistema em um contexto em que o Estado não possuía condições de investir; de atrair novos investidores. O novo modelo permitia que qualquer agente privado interessado em estudar e em planejar projeto de hidrelétrica solicitasse autorização para o órgão regulador do sistema elétrico para realizar estudos de inventário da bacia (COSTA, 2010).

Uma das principais diretrizes do novo modelo foi a desverticalização da cadeia produtiva do setor, ocorrendo a separação das atividades de geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica. De acordo com o modelo passado, uma mesma empresa (geralmente pública) concentrava, em uma determinada região do país, todas essas atividades, o que dificultava a transparência e a regulação do setor (SILVA, 2011).

Neste período, também foram realizadas alterações na organização dos órgãos centrais do setor. A lei nº 9427 de 1996 extinguiu o DNAEE e criou a Agência Nacional de Energia Elétrica com a competência de regular e de fiscalizar a produção, a transmissão, a distribuição e a comercialização de energia elétrica. A reforma institucional ganhou um caráter mais amplo entre 1997 e 1998 com a aprovação de uma série de normativas, entre elas a Lei nº 9648, de 27 de maio de 1998, que criou o Mercado Atacadista de Energia e a figura do Operador Nacional do Sistema - ONS. A Resolução nº 94 da ANEEL, de 30 de março de 1998, determinou os limites de concentração nas atividades de distribuição e de geração de energia elétrica. Neste contexto, foi criado o mercado livre de energia, que tornou o modelo mais dinâmico e competitivo:

Nesse sistema, distribuidoras passaram a poder comprar energia de geradores em quaisquer regiões, de quaisquer geradores. Além disso, grandes consumidores passaram a poder comprar energia, não só de distribuidoras em um mercado regulado como anteriormente, mas também diretamente de geradores. Esse novo tipo de intercâmbio de energia entre agentes, em um ambiente livre, foi também regulamentado pela Lei 9074/95 e ficou conhecido como mercado livre de energia (SILVA, 2011, p. 84).

A reforma do setor elétrico se mostrou insuficiente para garantir os investimentos

¹⁵ Os marcos legais para as privatizações foram as Leis nº 8987 e nº 9074, ambas de 1995, que permitiram que privatizações ocorressem. Nesse contexto, várias empresas públicas foram privatizadas, incluindo a Light e a Escelsa.

necessários para a expansão do setor, o que levou, em grande parte, a crise de energia em 2001. A “crise do apagão” foi marcada pelas interrupções frequentes e de longa duração de energia elétrica, afetando principalmente as regiões Centro-Oeste e Sudeste, e levando a um cenário de racionamento de energia elétrica. De acordo com Tolmasquim (2000, p. 182), “Se por um lado o governo não deixou as estatais investirem [por conta da orientação de redução do déficit público], por outro o capital privado também não investiu”. Como pode ser visto na tabela abaixo, apesar da produção de energia elétrica ter continuado sua trajetória ascendente, enquanto o aumento da produção entre os quinquênios dos anos de 1970 a 1985 chegou a 76,6%, a década de 1990 teve tímidos aumentos – somente 23% nos primeiros cinco anos e 26% no último quinquênio.

Tabela 3: Evolução da Produção de Energia Elétrica 1970-2000

| IDENTIFICAÇÃO | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 |
|----------------------------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|
| PRODUÇÃO | 45.742 | 78.936 | 139.382 | 193.682 | 222.820 | 275.601 | 348.909 |
| CENTRAIS EL. SERV. PÚBLICO | 42.033 | 73.868 | 131.040 | 184.356 | 210.913 | 260.678 | 323.899 |
| AUTOPRODUTORES | 3.709 | 5.068 | 8.342 | 9.326 | 11.907 | 14.923 | 25.010 |

Unidade: GWh

Fonte: Balanço Energético Nacional (EPE, 2014)

Como resposta, o governo iniciou uma contra reforma do setor que seria aprofundada em 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a presidência. Assim, em 22 de maio de 2001, um decreto do presidente da República criou a Comissão de Análise do Sistema Hidrotérmico de Energia Elétrica, com o objetivo de avaliar em sessenta dias a política de produção energética e de identificar as causas estruturais e conjunturais do desequilíbrio entre a demanda e a oferta de energia (BRASIL, 2001).

Os trabalhos da Comissão foram coordenados por Jerson Kelman, então diretor-presidente da Agência Nacional de Águas e futuro diretor da ANEEL. O relatório da comissão sinalizava para alguns problemas e soluções que seriam abordados – pelo menos parcialmente – pelo governo Lula, como a necessidade de criar um sistema em que o processo de licenciamento ambiental e o planejamento da utilização dos recursos hídricos fossem articulados entre MME e MMA; de revisar e consolidar a legislação do setor elétrico; de formar um catálogo de projetos hidrelétricos e térmicos, já com estudos de dimensionamento, localização e permissões ambientais para serem oferecidos aos investidores (LANDI, 2006). É interessante notar que, neste momento, há um retorno da liderança da Presidência da

República na organização do setor elétrico, principalmente a partir da atuação da Casa Civil, que passou a ser um ator central na coordenação dos diferentes órgãos estatais na busca de soluções para a crise energética.

Todas essas reformas, ambiental e no setor de energia, tiveram impactos diretos no arranjo político-institucional que organiza o processo decisório de grandes hidrelétricas. Se antes, como exemplificado por Tucuruí I, o processo decisório era extremamente centralizado nos conhecimentos técnicos do setor elétrico, neste momento ocorria um movimento de intensa descentralização. Agora, o início da aprovação de uma grande hidrelétrica começa com a realização, pelo proponente (que pode ser tanto um ator estatal como privado), de estudos de inventário de uma bacia hidrográfica. Aqui, o proponente de uma hidrelétrica analisa o potencial de uma bacia para produzir energia elétrica, além de identificar os melhores pontos na bacia para a construção de hidrelétricas. Como resultado, surgem diversos projetos de hidrelétricas que são comparados, tecnicamente, entre si.

Em seguida, a ANEEL aprova esses primeiros estudos e autoriza a realização de estudos de viabilidade, que também são conduzidos pelo empreendedor e 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). Aqui, são definidas as principais características da hidrelétrica, como localização, potência, tamanho do reservatório, entre outras.

Esses estudos são enviados para a aprovação da ANEEL e, concomitantemente a essa análise, ocorre a avaliação do Ibama, que deve aprovar os estudos ambientais e, assim, conceder as licenças necessárias para a construção e início de operação da hidrelétrica. Durante o processo de licenciamento, ocorre uma intensa articulação com outras agências estatais – como a Fundação Nacional do Índio, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), órgãos estaduais –, que são consultados sobre o processo, e há também previsão de interação formal com a sociedade civil via audiências públicas. Isso exige que o Ibama desenvolva capacidades participativas para dialogar com grupos sociais e capacidades de coordenação interna para orquestrar a atuação conjunta de tantas agências estatais no licenciamento ambiental. Além das análises da ANEEL e do IBAMA, aqui entra também a atuação da Agência Nacional de Águas, que é responsável pela concessão da declaração de reserva de disponibilidade hídrica.

Após a aprovação da licença prévia ambiental, dos estudos de viabilidade e da declaração de reserva de disponibilidade hídrica, cabe ao MME decidir se o empreendimento

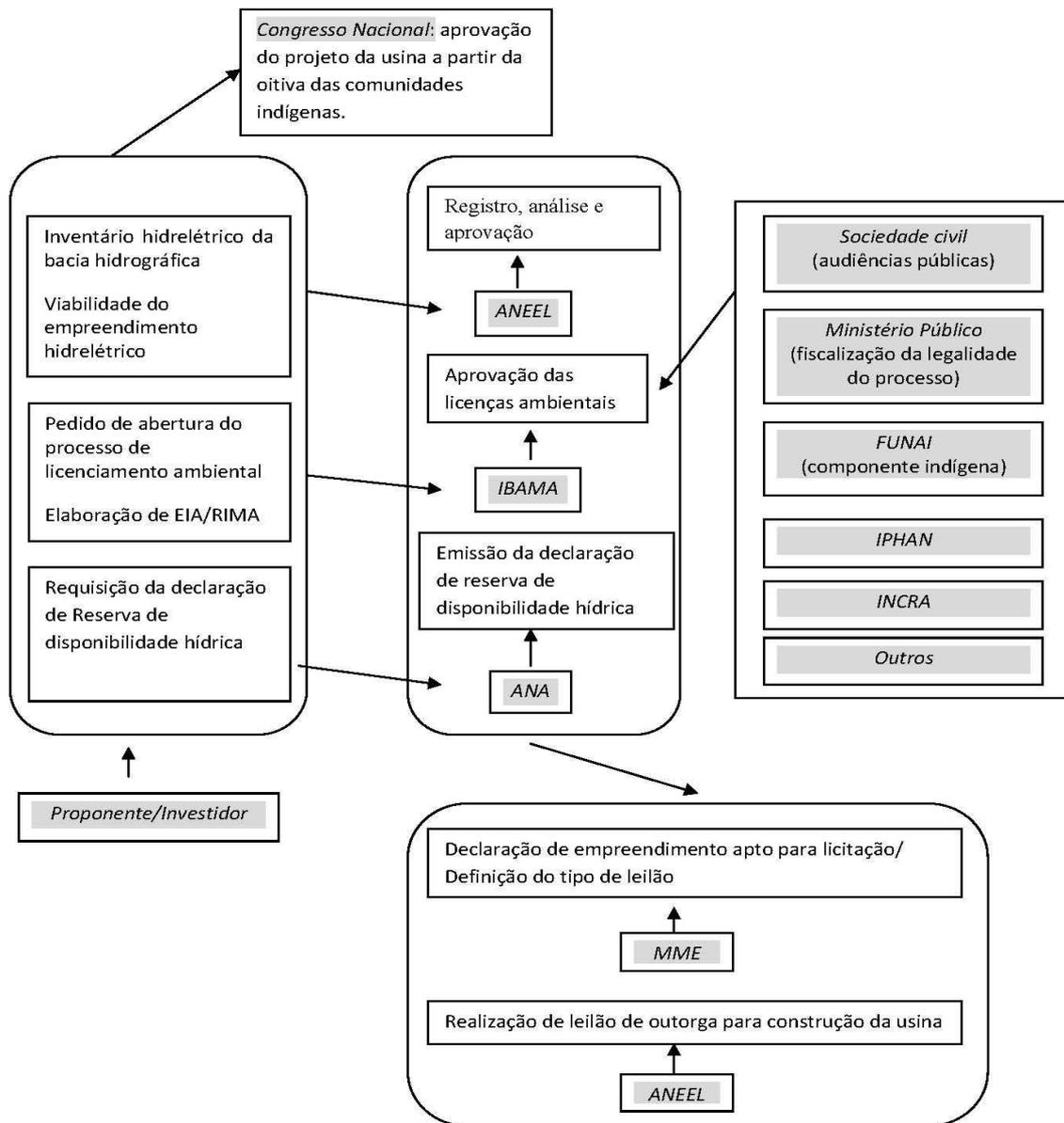
encontra-se apto para licitação, definindo o tipo de leilão. É de competência da ANEEL realizar o leilão e monitorar o cronograma de execução apresentado pela empresa vencedora.

Além dessas fases de análise técnica, existe também uma etapa de natureza política: a aprovação do Congresso Nacional de hidrelétricas que impactem Terras Indígenas, devendo, para isso, consultar essas populações quanto ao empreendimento. Não existe consenso em que momento do processo decisório essa etapa deve ocorrer. O Ministério Público Federal já expressou diversas opiniões no sentido de que a atuação do legislativo deveria ocorrer antes das análises técnicas do setor elétrico, do Ibama e da ANA. Entretanto, na prática, algumas decisões judiciais já apontaram que o Congresso Nacional pode atuar até mesmo após a emissão da licença prévia ambiental.

O fluxograma (p. 86) representa o novo arranjo político-institucional que organiza o processo decisório de grandes hidrelétricas que afetam Terras Indígenas. Como já mencionado, essas reformas institucionais – inspiradas pelo contexto de transição democrática, pelas ideias de descentralização política e administrativa e pelo fortalecimento do ambientalismo e da Amazônia – tiveram como foco a tentativa de inserir, nos processos decisórios de grandes empreendimentos, as questões ambientais e de direitos humanos – especialmente os direitos ligados aos indígenas – a partir da construção das capacidades estatais participativa e de coordenação interburocrática.

Entretanto, uma análise detalhada do fluxograma da figura 6 já aponta para algumas limitações dessas reformas: o estímulo ao desenvolvimento de capacidades participativa e de coordenação interna foi concentrado no setor ambiental, representado pelo Ibama. O setor elétrico continuou centralizando grande parte das decisões sobre usinas hidrelétricas, sem ampliar suas capacidades para além das técnicas e decisória. Mais uma vez, isso estimulou a criação de heterogeneidades entre as agências estatais: enquanto as reformas incentivavam a criação de capacidade participativa e de coordenação nas agências ambientais, o incentivo para o setor elétrico ainda era de insulamento e de concentração decisória. Como será visto no próximo capítulo, isso levou ao surgimento de intensas incoerências dentro da estrutura do Estado brasileiro.

Figura 7: Processo Decisório de Hidrelétricas que Afetam Terras Indígenas



Fonte: Compilação própria

2.3 O CONTEXTO DE ACELERAÇÃO DO PROCESSO DECISÓRIO E A IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO DE BELO MONTE: O FORTALECIMENTO DA CAPACIDADE DE COORDENAÇÃO INTERBUROCRÁTICA

Com a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT), em 2003, à Presidência da República, o processo decisório de Belo Monte é acelerado e ocorre o início da

implementação da usina em 2011¹⁶. Esta seção trata justamente do período iniciado com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República e tem como foco principal as mudanças no contexto político-institucional provocadas pela gestão do PT.

A chegada do PT ao poder foi recebida com grande euforia pelos movimentos sociais brasileiros, já que o partido tinha raízes no movimento sindicalista e defendia uma forte aproximação entre Estado e sociedade na elaboração e na implementação de políticas públicas (ABERS e OLIVEIRA, 2013). De fato, no primeiro mandato do ex-presidente Lula (2003-2006), havia uma clara preocupação em fortalecer as diferentes agências estatais a partir da construção de capacidades participativas. Dessa forma, houve uma ampliação e proliferação dos espaços participativos já existentes, com destaque para os conselhos gestores e para as conferências (POGREBINSCHI e SANTOS, 2011; FARIA, 2010).

Com o mesmo intuito, a função da Secretaria Geral da Presidência da República (SGP) – antes focada na articulação entre os órgãos do governo – é reformulada com a Lei nº 10683 de 2003 e passou a ter como tarefa central a coordenação do diálogo entre governo e sociedade civil:

À Secretaria-Geral da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo na elaboração da agenda futura do Presidente da República [...] (art. 3).

A Secretaria Geral tem coordenado mesas de negociações permanentes entre Estado e sociedade, além de realizar reuniões com movimentos e organizações sociais.

Faria (2010) elenca algumas iniciativas participativas do primeiro mandato do governo Lula – como as ouvidorias, as mesas de negociação e os fóruns consultivos – com ênfase na operacionalização do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) – que tinha o objetivo de ser um espaço de discussão dos grandes projetos do governo com a sociedade civil – e na elaboração de um Plano Plurianual (PPA) de forma participativa.

O primeiro mandato de Lula também foi caracterizado pelo fortalecimento da agenda ambiental com a nomeação de Marina Silva, conhecida por suas lutas socioambientais, para a pasta do meio ambiente. Esse fortalecimento ocorreu, em grande medida, a partir do investimento em capacidade de coordenação interburocrática. Isso se deu de várias maneiras, como, por exemplo, a partir da criação de uma comissão conjunta entre o Ministério de Minas e Energia e o MMA a fim de discutir grandes projetos de infraestrutura. Segundo entrevistado

16 Este assunto será tratado em detalhe nos capítulos IV e V desta tese.

de uma organização internacional, no início do governo Lula, havia iniciativas para coordenar as políticas ambientais e as de energia e para repensar a política energética e também os grandes projetos desenvolvimentistas para a Amazônia. Existiam ainda projetos concretos para a região da Amazônia, como o Plano de Ação e Prevenção ao Desmatamento, composto por um grupo que discutia os impactos das grandes obras para a região.

Os esforços de coordenação também ocorriam via projetos do PPA, que deveriam passar por um crivo do MME, do MMA e do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) para revê-los a partir de vários critérios, com ênfase nos impactos ambientais e nas resistências sociais. Havia também uma grande preocupação de Marina da Silva de articular o MMA com ministérios com caráter desenvolvimentista, como o MME.

A relação entre o fortalecimento da pasta ambiental e da agenda participativa se revela como algo extremamente complexo. Nesse período, ocorreu a incorporação de Organizações não Governamentais (Ongs) ambientais pelo MMA, representada pela ocupação de cargos de chefia no ministério por ativistas ambientais (ABERS, TATAGIBA, SERAFIM, apud ABERS e OLIVEIRA, 2013). Ao mesmo tempo em que isso pode ser interpretado como uma forma do movimento ambientalista se aproximar do Estado e, assim, ter maior capacidade de influenciar a formação da agenda ambientalista; esse fenômeno também pode desencadear um processo de enfraquecimento da sociedade civil ambiental que, para fazer parte de um governo, acaba tendo que abandonar diversos posicionamentos (LOSEKANN, 2009). Nesse contexto, a postura de muitas Ongs ambientais se transformou de radical para moderada (TATAGIBA, 2009). A possibilidade do movimento ambiental de influenciar, no primeiro mandato do governo Lula, a construção da agenda ambiental via canais institucionalizados de participação – como os conselhos gestores e as conferências nacionais – também se mostrou extremamente limitada. De acordo com Losekann (2009), os momentos de possibilidade de influência ocorreram a partir das relações pessoais entre Ongs e MMA, o que revela a fragilidade dos espaços formais de interação entre Estado e sociedade civil ambiental.

A partir do segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), ocorreu a priorização da agenda neodesenvolvimentista. De acordo com Moraes e Saad (2011), enquanto o primeiro mandato do governo Lula manteve a política econômica neoliberal de Fernando Henrique Cardoso, baseada no tripé política monetária determinada pelas metas de inflação, câmbio flutuante e política fiscal que visava o superávit primário; o segundo é marcado pela combinação da estratégia anterior com o “novo-desenvolvimentismo”. Esse enfoque se mostrou como mais um desafio para o fortalecimento das agendas ambiental e participativa.

O “novo-desenvolvimentismo” tem inspiração keynesiana e estruturalista¹⁷ e surge a partir de críticas ao modelo neoliberal, que estaria impedindo o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), seria incompatível com políticas de transferência de renda e teria causado a vulnerabilidade das contas externas. Entretanto, não ocorre um simples resgate do desenvolvimentismo iniciado em 1930, uma vez que este também é criticado por seu caráter protecionista e pela baixa incorporação do progresso técnico na industrialização brasileira. O pilar do “novo-desenvolvimentismo” seria o fortalecimento do Estado e do mercado e a implementação de um projeto nacional de desenvolvimento que compatibilize crescimento com equidade social (MORAIS e SAAD, 2011).

Esse período é marcado pela retomada do planejamento e da implementação de obras de infraestrutura ligadas à energia, ao transporte e à agricultura, como é evidenciado pelo Plano de Aceleração do Crescimento:

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), mesmo que ainda com tímidos resultados, acena à retomada de sua responsabilidade como indutor do crescimento, ao priorizar setores e diagnosticar gargalos para o crescimento de longo prazo, com previsão de investimentos, estatais e privados, incentivos fiscais e crédito através de órgãos oficiais, como o Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil (Fonseca, Cunha, Bichara, 2013).

Houve, assim, a recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo (BARBOSA e SOUZA, 2010) e o aumento do investimento público para recuperar uma infraestrutura econômica defasada por 30 anos (FONSECA, CUNHA, BICHARA, 2013).

Em relação à Amazônia, houve a retomada de diversos projetos desenvolvimentistas antigos para a região, com grande ênfase em hidrelétricas (nos Rios Xingu, Tapajós e Madeira), na pavimentação e na abertura de estradas, e em hidrovias¹⁸. Assim, a região volta a ser uma peça estratégica para estimular o desenvolvimento nacional. O desenvolvimento da Amazônia segue ainda uma dinâmica de cima-para-baixo, como é expressado na seguinte fala de um entrevistado de uma associação que atua na região de influência do Xingu:

[...] É a ótica de que a Amazônia é uma região isolada, a Amazônia é uma região desabitada, a Amazônia é uma região 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, novos empreendedores, porque 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, ou seja, do centro do país pra região. Essa visão, que é uma visão que se consolidou historicamente, é o fundamento de todas as estratégias desenvolvimentistas hoje.

¹⁷ A síntese do novo desenvolvimentismo encontra-se na introdução do livro homônimo de 2005 (Sicsú, Paula e Michel, 2005).

¹⁸ Disponível em: <http://revistaforum.com.br/blog/2012/10/construcao-de-hidreletricas-e-estradas-ameacam-territorios-indigenas-na-amazonia/>.

Então, quer dizer, na verdade, o que você tem é um contínuo, é o que a gente pode chamar de contínuo histórico, ou seja, uma visão que se afirmou, uma visão que se cristalizou no Estado brasileiro e que vem sendo incrementado (Belém, 21/11/2012).

A retomada desses projetos desenvolvimentistas para a Amazônia representa uma das diretrizes do governo Lula na região, que tinha como preocupação central a necessidade de levar o Estado para uma área extremamente carente de políticas públicas básicas. Isso é relatado por um entrevistado da Casa Civil: “Em primeiro lugar, a Amazônia é um lugar sem presença de Estado. Não é bem sem presença, mas uma presença muito frágil de Estado. Então, as grandes obras deveriam ser motivo e oportunidade para promover o desenvolvimento dessas regiões” (Brasília, 14/05/2014). Havia, assim, uma tentativa de aumentar a capacidade de alcance territorial do Estado brasileiro a partir da implementação desses projetos. O mesmo entrevistado explica que, nos primeiros anos do governo Lula, houve uma grande discussão, envolvendo a primeira composição ministerial, sobre a construção de grandes obras na Amazônia. A intenção era melhorar a intervenção do governo federal na região, sem repetir os erros dos projetos polêmicos do passado, a partir do investimento em projetos que levariam desenvolvimento para a região.

Essa intervenção do governo federal na Amazônia a partir da implementação de grandes empreendimentos requiritava uma forte capacidade de coordenação interburocrática, já que exigia a atuação de agências variadas. Esse papel foi centralizado na Casa Civil, que passou a coordenar projetos de desenvolvimento e de políticas públicas variadas na região. Segundo um entrevistado do órgão, esse papel da Casa Civil se distanciou das suas competências originais, que é de assessorar o Presidente da República; de articular, momentaneamente, eventos especiais do governo ou ações de interesse da presidência; e de atuar em crises institucionais. O órgão começou a atuar na área de planejamento e coordenação de execução de políticas públicas na crise do apagão, momento em que a Casa Civil concentrou a função de articular os diferentes órgãos a fim de superar o problema energético.

No governo Lula, esse papel foi reforçado a partir da gestão do PAC, que era realizado pela Casa Civil. O modelo do governo era centralizar, nesta instituição, os projetos de grande complexidade e que exigiam a coordenação entre vários órgãos estatais. Cabia à Casa Civil “filtrar” o trabalho realizado nos ministérios a fim de melhorar a implementação de políticas públicas. Foi neste contexto que o órgão liderou a mobilização de agências estatais para se pensar em planos e programas de desenvolvimento para a região do Xingu. Na gestão da presidenta Dilma Rousseff, essas competências da Casa Civil foram descentralizadas para os

ministérios, sendo que o MPOG passou a ter a posição de articular os órgãos em torno da implementação de grandes projetos. Nesse novo contexto, a gestão do PAC passou da Casa Civil para o MPOG. Apesar dessa mudança com Rousseff, a Casa Civil ainda concentra, como resquício da era Lula, diversas competências importantes relacionadas com a coordenação de ações entre os órgãos estatais no caso de Belo Monte.

Esses esforços de centralizar a capacidade de coordenação em único órgão não foram suficientes para evitar conflitos e incoerências internas. Na área ambiental, o resgate de projetos desenvolvimentistas causou diversos conflitos entre as agências ambientais responsáveis pelo licenciamento dessas obras e as agências ligadas ao desenvolvimento econômico – como o Ministério dos Transportes e o de Minas e Energia, o que culminou na renúncia de Marina Silva, em 2008.

Na gestão do PT, o setor elétrico passou por novas reformas, cujo objetivo era aumentar a capacidade interburocrática do setor e incluir componentes políticos nas suas decisões a partir do resgate da sua organização pela Presidência da República e da atuação do Conselho Nacional de Política Energética. Essa nova postura do governo em relação ao setor elétrico é fruto, em grande medida, da retomada da postura desenvolvimentista anterior, em que o Estado possui uma forte atuação nas áreas críticas para impulsionar o crescimento econômico. Como será visto nos próximos parágrafos, na área de energia elétrica, o governo volta a centralizar o planejamento do setor em algumas agências estatais e prioriza o planejamento de longo prazo a partir da criação da Empresa de Pesquisa Energética (EPE). Como visto, esse modelo se distancia do período anterior, da década de 1990, em que o governo investiu – a partir de privatizações, da desverticalização da cadeia produtiva do setor e da criação do mercado livre de energia – no aumento da participação de agentes privados no planejamento e na implementação de projetos de expansão da oferta de energia elétrica. Nos anos de 1990, o modelo existente posicionava o Estado mais como um regulador do sistema elétrico do que como um agente central de planejamento e de execução.

Nesse sentido, o governo Lula criou um modelo híbrido, permitindo o funcionamento do mercado e dos agentes privados sempre que possível, mas também colocando o Estado como um ator central na organização do setor elétrico (SILVA, 2011). Essas mudanças conferiram uma posição mais política ao órgão de planejamento central do setor, o Ministério de Minas e Energia. Este passou a ter um papel proativo, se articulando com as áreas de meio ambiente, recursos hídricos e se envolvendo frequentemente com a Presidência da República, especialmente com a Casa Civil (COSTA, 2010). Assim, o setor elétrico também foi alvo de investimentos em capacidade interburocrática.

A adoção do *power purchase agreement* (PPA) – que representa um contrato de compra de energia de longo prazo (15 e 30 anos) em que o período de entrega de energia é fixado, assim como a data em que o projeto entrará em operação – fez com que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social se tornasse o principal financiador de usinas hidrelétricas no Brasil a partir deste período. De acordo com Costa (2010),

The reform of the ESI [Electric Supply Industry] in 2003, following the very unpopular energy rationing of 2001, identified and solved a major problem created by the previous reform, which had been based solely on the self-organizing capacity of the free market: the need for a predictable cash-flow for hydropower plants, which are highly dependent on long-term capital. The energy sales auction, which resulted in a 30-year Power Purchase Agreement for the energy-selling agent (and, in this case, the developer of the new hydropower plant project), made it possible for BNDES to finance these projects by a “project finance” procedure (adding an alternative to the standard corporate financing) 35 for the least expensive resource on the market [...] BNDES is, moreover, one of the world’s largest development banks and one of the few institutions in the world that can afford exposure to the risk inherent in such large individual projects as hydropower plants. Being a development bank, it has operational policies that may favour investments with long maturation periods, unlike commercial banks, which may prefer short-term returns (p. 12-13).

Outras alterações realizadas pela introdução do novo modelo foram a padronização dos leilões para empreendimentos de energia elétrica a partir do critério de menor preço, o que, segundo Costa (2010), estimula a eficiência econômica; e a determinação de que somente os projetos que já possuem licença ambiental podem ser incluídos no *portfolio* de projetos que serão leiloados. No modelo anterior, a agência ambiental só concedia a licença após a realização do leilão, o que diminuía ainda mais a autonomia do órgão ambiental de vetar projetos.

A Reforma do setor foi acompanhada, por meio da lei nº 10848 de 15 de março de 2004, por um novo desenho de atuação dos atores do setor elétrico e de suas competências. No novo modelo, grande parte das competências para planejar e aprovar usinas hidrelétricas – que antes se encontravam diluídas entre diversos órgãos, como o MME e a Eletrobrás – é de responsabilidade do Ministério de Minas e Energia – que concentra a formulação de políticas para o setor energético, a implementação dessas políticas e o exercício do poder concedente – e da ANEEL – que tem as funções de mediar, regular e fiscalizar o funcionamento do setor elétrico. Segundo Costa (2010), uma das principais funções do MME é avaliar as opções de expansão da oferta de energia elétrica e das indústrias de eletricidade a partir da elaboração de planos com diferentes horizontes temporais, como o Plano Nacional de Energia e o Plano Decenal de Energia.

Foi criada, em agosto de 2004 (pelo decreto nº 5184), a Empresa de Pesquisa

Energética, empresa pública vinculada ao MME e com a competência de auxiliar o planejamento realizado pelo Ministério a partir da realização de pesquisas diversas: estudos e projeções da matriz energética brasileira; identificação e quantificação dos potenciais de recursos energéticos; realização de estudos para a determinação dos aproveitamentos ótimos dos potenciais hidráulicos, para o desenvolvimento dos planos de expansão da geração e transmissão de energia elétrica de curto, médio e longo prazos; desenvolvimento de estudos de impacto social, viabilidade técnico-econômica e socioambiental para os empreendimentos de energia elétrica e de fontes renováveis. De acordo com entrevistas a representantes do MME, grande parte dessas atividades era realizada, no modelo anterior, pela Eletrobras, que era incumbida de realizar estudos na área do setor elétrico.

De acordo com Costa (2010), ao contrário do modelo liberal anterior que dava grande ênfase a atuação de atores privados, o novo padrão do setor elétrico permite que a EPE estude e proponha usinas hidrelétricas, fazendo com que as decisões sobre hidrelétricas se tornem mais coordenadas, tendo como diretriz o interesse público.

No novo modelo, o Conselho Nacional de Política Energética, criado em 1997, passou a ter um papel central e tem conferido um caráter bastante político nos planejamentos realizados pelo setor elétrico. O CNPE, vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, tem a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais relacionadas ao aproveitamento racional dos recursos energéticos, além de realizar revisões periódicas das matrizes energéticas aplicadas às diversas regiões do país, entre outras atribuições. O Decreto nº 3.520, de 21 de junho de 2000, prevê que o conselho seja 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. Entretanto, geralmente, as vagas destinadas à sociedade civil não são ocupadas.

Cabe ao Conselho:

[...] sugerir a adoção de medidas necessárias para garantir o atendimento à demanda nacional de energia elétrica, considerando o planejamento de longo, médio e curto prazos, podendo indicar empreendimentos que devam ter prioridade de licitação e implantação, tendo em vista seu caráter estratégico e de interesse público, de forma que tais projetos venham assegurar a otimização do binômio modicidade tarifária e confiabilidade do Sistema Elétrico (Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997).

A partir desta previsão, o Conselho tem reforçado o componente político das decisões técnicas do setor elétrico, determinando quais os empreendimentos são prioritários, tendo como base a ideia de “interesse público” defendida pela Presidência da República e pelo

MME e a necessidade de investir em obras estruturantes para o país.

De acordo com entrevistas realizadas no MME, o CNPE toma decisões de governo, sendo comum o conselho eleger projetos que tenham como produto não apenas o aumento da oferta de energia, mas também a promoção do desenvolvimento social e econômico. Tanto a usina de Belo Monte como o Complexo Tapajós¹⁹ têm sido apoiados pelo CNPE com o uso desses argumentos.

Um entrevistado do Ibama resume bem a divisão de competências entre as agências do setor elétrico no novo modelo: o planejamento do setor é realizado, em grande medida, pela EPE, sendo aprovado pelo MME e pelo CNPE. Nesse contexto, a aprovação de projetos hidrelétricos se baseia em uma análise técnica – realizada pelo MME – e por uma análise política – realizada pelo CNPE.

O papel da Eletrobras foi reformulado. Como visto, nos modelos anteriores, a instituição agregava as funções de coordenador, planejador e executor do setor elétrico. No novo modelo, a Eletrobras passou a ter a função de financiar, em caráter suplementar, a expansão do setor elétrico; de exercer a função de holding das empresas estatais federais; de administrar os encargos e fundos setoriais; de comercializar a energia de Itaipu e de fontes alternativas contempladas pelo Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (PROINFA); de coordenar o Operador dos Sistemas Elétricos Isolados (LANDI, 2006). Ainda neste período de reforma, foi criado o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico- CMSE, com a função de acompanhar e avaliar permanentemente a continuidade e a segurança do suprimento eletroenergético em todo o território nacional (Lei nº 10.848, de 2004)²⁰.

Segundo entrevistado do MME, a reforma tem criado um novo paradigma do setor elétrico, em que não há mais o predomínio da visão cartesiana do setor, caracterizada pelo grande enfoque das agências do setor elétrico apenas nos interesses relacionados com a oferta de energia elétrica. Atualmente, a questão social tem se destacado no planejamento do setor, com ênfase na questão indígena. Essa grande preocupação se justifica porque os projetos de hidrelétricas estão migrando para a Amazônia.

A mudança de paradigma tem refletido na estrutura do MME com a criação de

19 O Complexo Tapajós é um projeto do governo federal que prevê a construção de cinco usinas hidrelétricas no Rio Tapajós, no estado do Pará.

20 O novo modelo também conta com a participação dos seguintes órgãos: Câmara de Comercialização de Energia, que substituiu o antigo Mercado Atacadista de Energia Elétrica; Operador Nacional do Sistema Elétrico; Operador Nacional dos Sistemas Elétricos Isolados.

instituições que focam na interação com outras áreas do Estado ou com a reestruturação das funções das instituições já existentes no sentido de torná-las mais próximas de outros interesses além dos do setor elétrico. Neste contexto, na gestão de Dilma Rousseff no MME (2003-2005), foi criado o Comitê Gestor de Monitoramento dos Projetos do Setor Elétrico, sendo composto pelo MMA, MME e Casa Civil. De acordo com um entrevistado do MME, o alinhamento entre as pastas do meio ambiente e a do setor elétrico se fazia necessário porque, quando Rousseff assumiu o MME, havia diversos projetos já leiloados e que esperavam por um longo período para conseguir obter a licença ambiental. Dentro desse grupo, surgiu a ideia de criar um comitê que acompanharia os projetos que iriam a leilão a partir da nova diretriz de que apenas os projetos que possuíam licença ambiental prévia poderiam ser licitados. Neste momento, o comitê acompanhou 30 projetos de hidrelétricas nessa situação, realizando uma forte articulação entre proponente e órgãos ambientais para resolver os gargalos que impediam a emissão da LP.

A partir deste comitê, foi criado um núcleo estratégico de gestão socioambiental, ligado à Secretaria Executiva do MME. Desde então, esse grupo tem atuado no monitoramento e no acompanhamento, a partir do ponto de vista ambiental, dos projetos do setor elétrico. Em 2012, esse núcleo foi institucionalizado, surgindo a Assessoria Especial em Gestão Socioambiental dentro do MME, sendo composto por uma chefia e por duas coordenações: uma que realiza articulação política e outra que trabalha diretamente no acompanhamento de projetos do setor elétrico.

Dentre suas funções, a Assessoria deve promover a articulação intrasetorial e intersetorial necessária à implementação de ações para solucionar questões socioambientais relativas a empreendimentos setoriais; acompanhar o processo de licenciamento ambiental; e articular-se com entidades públicas governamentais, entidades sindicais e empresariais para equacionar os impactos ambientais e sociais dos empreendimentos setoriais (Decreto nº 7798 de 12 de setembro de 2012). Dessa forma, é possível perceber que a assessoria possui um papel importante no sentido de conectar o setor elétrico aos órgãos e aos interesses que vão além do foco setorial na oferta de energia elétrica.

Em relação à sociedade civil, representantes do MME entrevistados apontam para uma futura abertura do órgão. No Manual de Inventário Hidrelétrico de 2007, já existem sinalizações que orientam para a ocorrência de seminários técnicos antes da finalização dos estudos de viabilidade de um determinado empreendimento hidrelétrico a fim de informar e de debater tais estudos com a população. Entretanto, na prática, as decisões do setor elétrico ainda são bastante insuladas em relação à sociedade civil, não havendo previsões de

interações efetivas e formais²¹. No caso de Belo Monte, os entrevistados do MME revelam que, antes mesmo da aprovação da LP, ocorreram diversas reuniões técnicas com a sociedade civil, envolvendo proponente/investidor e comunidade. Entretanto, as principais decisões do setor – elaboração dos estudos de inventário e de viabilidade; aprovação desses estudos; fiscalização do cronograma de obras – foram tomadas de forma insulada.

De um lado, a fase do processo decisório de Belo Monte de responsabilidade do setor elétrico ocorreu, em grande medida, às margens da reformulação das diretrizes do setor, que tem apontado para uma maior interação com órgãos estatais diversos e com a sociedade civil. Isso é justificado, em grande medida, porque a usina de Belo Monte é um projeto que atravessou as três fases do setor elétrico apresentadas aqui, fazendo com que a atuação mais recente do setor se prenda à posturas antigas. Além disso, grande parte dessas alterações vivenciadas pelo setor ainda não foram consolidadas. Por fim, no caso de BM, como será detalhado nos próximos capítulos, as especificidades dos padrões de relação entre burocracias e grupos sociais são extremamente relevantes para que se possa entender o enfraquecimento de capacidades participativas e de coordenação interburocrática no setor elétrico.

Em relação à capacidade de aumentar a oferta de energia elétrica, o novo modelo manteve as tímidas taxas de crescimento da década de 1990, como pode ser visto na tabela abaixo:

Tabela 4: Evolução da Produção de Energia Elétrica 1970-2013

| IDENTIFICAÇÃO | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2013 |
|----------------------------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| PRODUÇÃO | 45.742 | 78.936 | 139.382 | 193.682 | 222.820 | 275.601 | 348.909 | 402.938 | 515.799 | 570.025 |
| CENTRAIS EL. SERV. PÚBLICO | 42.033 | 73.868 | 131.040 | 184.356 | 210.913 | 260.678 | 323.899 | 363.156 | 442.803 | 483.863 |
| AUTOPRODUTORES | 3.709 | 5.068 | 8.342 | 9.326 | 11.907 | 14.923 | 25.010 | 39.782 | 72.995 | 86.162 |

Unidade: GWh

Fonte: Balanço Energético Nacional(EPE, 2014)

Em resumo, o período descrito por esta seção é marcado pelo investimento nas capacidades participativa e interburocrática. A primeira ainda não alcançou plenamente agências de natureza insulada, como é o caso do setor elétrico, já que o aprofundamento nesta capacidade se concentrou em pastas que já possuíam uma tendência à abertura para a interação com a sociedade civil. Já o desenvolvimento da capacidade interburocrática foi

²¹ A exceção é a disponibilização do Plano Decenal de Energia para consulta pública virtual. Entretanto, representantes de movimentos ambientais entrevistados apontam que o MME não tem considerado e nem sistematizado as contribuições da sociedade civil na consulta pública virtual do PDE.

muito mais abrangente com o surgimento de ações conjuntas entre pastas que tradicionalmente possuíam poucas ações colaborativas – como as tentativas de articulação entre MMA e MME; a criação, no MME, de áreas ligadas aos interesses de outros ministérios, como o meio ambiente; e com a reconfiguração das competências da Casa Civil, que passou a ter a função de estimular a coordenação entre diferentes ministérios envolvidos em projetos complexos.

Entretanto, paralelamente a isso, ocorreu uma intensa aproximação entre Presidência da República e setor elétrico a partir do fortalecimento do CNPE, órgão vinculado à Presidência e presidido pelo MME, que insere no processo decisório do setor elétrico um forte componente político. Essa aproximação acaba centralizando a capacidade decisória na Presidência e no setor elétrico em detrimento do compartilhamento e da cooperação entre burocracias variadas. Soma-se a isso o fortalecimento do papel da Casa Civil como o principal ator coordenador de políticas complexas de desenvolvimento: por causa da priorização da agenda desenvolvimentista, a função de coordenação da Casa Civil corre o risco de se transformar em forte alinhamento entre o órgão e as pastas que defendem interesses desenvolvimentistas – como é o caso do MME – e de impor decisões de cima-para-baixo nos ministérios que focam em outros interesses – como é o caso do MMA. Tudo isso fragiliza as iniciativas de fortalecimento da coordenação interburocrática.

2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo se propôs a apresentar os diferentes estímulos para a construção de capacidades estatais, com ênfase nas principais burocracias – a ambiental e a do setor elétrico – envolvidas nos 40 anos do processo decisório e de implementação da usina hidrelétrica de Belo Monte. Esses estímulos foram fragmentados e direcionados, em grande medida, para as pautas prioritárias da agenda da Presidência da República, criando um contexto de heterogeneidades estatais.

Os governos desenvolvimentistas do período entre 1930 e 1990 tinham como um dos pilares de sua estratégia para garantir a efetiva implementação dos projetos críticos para alavancar, em um curto espaço de tempo, o crescimento econômico a escolha de algumas agências que centralizariam a capacidade técnica e decisória para tocarem esse núcleo de políticas prioritárias. Isso é bem exemplificado pelo papel das agências setoriais do governo

varguista, dos grupos executivos de JK e dos órgãos da administração pública indireta, durante a ditadura militar.

Nesse contexto, o processo de construção e de estruturação do setor elétrico aparece como uma necessidade do setor de desempenhar um papel satisfatório na implementação da agenda prioritária do governo dos anos de 1970 a 1990: os projetos desenvolvimentistas. Houve, portanto, a criação de um modelo de arranjo estatal em que a capacidade decisória dos órgãos do setor elétrico foi fortalecida e, ao mesmo tempo, alinhada às demandas prioritárias do governo. Como consequência, os governos da ditadura militar conseguiram manter um aumento expressivo da oferta de energia elétrica. Entretanto, grande partes dos projetos na área de energia implementados nesse período são considerados como malsucedidos do ponto de vista ambiental e social. Isso mostra os limites da capacidade decisória, sozinha e centralizada em um único órgão, para planejar e implementar de forma efetiva uma proposta política.

Já no final do governo militar, mas principalmente durante a redemocratização do país, nos anos de 1990, as prioridades do governo são alteradas diante da crise fiscal, das críticas às consequências sociais e ambientais dos projetos desenvolvimentistas da época da ditadura militar, do aumento da visibilidade da Amazônia no movimento ambientalista global e das pressões pela abertura política, no Brasil. Aqui, a preocupação com a qualidade da aprovação de grandes empreendimentos com impactos ambientais e sociais passa a fazer parte da pauta política. Essas questões foram canalizadas a partir da inclusão de múltiplos pontos de veto no processo decisório desses empreendimentos a fim de garantir que interesses variados, e não apenas os ligados a oferta de energia elétrica, fossem considerados, o que melhoraria a qualidade desses projetos. O resultado foi o surgimento de estímulos, principalmente, a partir da aprovação de um conjunto de legislações na área ambiental, para a construção de capacidades participativas e de coordenação interburocrática focalizadas nas agências ambientais.

Com o governo petista e o resgate da postura desenvolvimentista, novos estímulos surgiram para a construção de capacidades participativas – em agências tradicionalmente insuladas, como é o caso do setor elétrico – e de coordenação interna – mesmo entre pastas que possuem um histórico de baixa colaboração, como é caso do MMA e do MME. Entretanto, a grande ênfase na promoção do crescimento econômico a partir da construção de projetos na área de infraestrutura acabou centralizando a função de coordenar os diferentes ministérios na Casa Civil, que passou a atuar em forte sintonia com o setor elétrico. Tudo isso fez com que a capacidade de coordenação da Casa Civil em prol de projetos

desenvolvimentistas e o reforço da capacidade decisória do setor elétrico – a partir da retomada do papel político do órgão, principalmente por meio da atuação do CNPE –, acabassem ofuscando o desenvolvimento das capacidades de coordenação interburocrática e participativa de outras esferas estatais.

Dessa forma, este capítulo reforça os argumentos apresentados no capítulo I desta tese de que o desenvolvimento das burocracias estatais brasileira ocorre em camadas, de forma extremamente desigual e heterogênea (STREEK e THELEN, 2000; NUNES, 1997). Enquanto este capítulo revelou que, em grande parte, isto é explicado por opções políticas inseridas em contextos específicos, os próximos capítulos também trabalham com a ideia de que o estímulo às capacidades políticas surge também a partir dos padrões de relacionamento entre burocracias e grupos sociais. Por fim, outro ensinamento deste capítulo é a importância das prioridades da pauta governamental na construção de capacidades específicas. De fato, o foco nos projetos desenvolvimentistas acabou por influenciar quais agências seriam centrais e marginais no processo de estruturação de capacidades.

3 O ATIVISMO EM TORNO DE BELO MONTE: EMBATES, ALIANÇAS, CONQUISTAS E FRACASSOS

Este capítulo se propõe a apresentar os principais atores sociais envolvidos no histórico de Belo Monte, desde a década de 1980 até os dias atuais, além de apresentar o histórico de mobilização dos diferentes grupos sociais em torno do processo decisório e de implementação da usina. Mais especificamente, o objetivo aqui é mapear e identificar as características essenciais dos diversos atores para que se possa entender como seus atributos e interesses influenciam na forma de mobilização e no alinhamento de certos grupos com burocracias estatais específicas. Também é dada grande ênfase às formas de mobilização e aos principais momentos de ativismo, assim como aos padrões de interação entre coalizões contrárias à usina, grupos favoráveis à BM e burocracias estatais.

Tendo em mente o foco central desta tese – analisar, a partir dos processos de construção de capacidades estatais pela interação entre atores estatais e sociais, a influência de grupos sociais marginais e vulneráveis nas decisões das burocracias estatais sobre a usina de BM – este capítulo possui três objetivos:

1. Caracterizar os múltiplos atores que têm atuado nos processos decisório e de implementação da usina de BM. Essa caracterização é essencial para que se possa compreender com quais tipos de grupos sociais – homogêneos, heterogêneos, centrais, periféricos, vulneráveis, entre outros – as diferentes agências estatais têm se relacionado. Como foi desenvolvido no capítulo I desta tese, essa compreensão se revela como primordial para que se entenda os processos de construção, de fortalecimento e de enfraquecimento das capacidades estatais das diferentes burocracias.
2. Apresentar o histórico de ativismo em torno de BM nos diferentes períodos, focando nos momentos de aproximação e de distanciamento entre burocracias e grupos sociais. A análise desse histórico é importante para que se possa compreender quais são as principais demandas dos diferentes grupos que têm se mobilizado em torno da usina e como a aproximação e o embate entre atores sociais e estatais são utilizados como estratégias dos movimentos sociais para alcançar suas demandas.

3. Identificar os impactos das mobilizações em torno de BM no processo decisório da usina, além de verificar quais interesses foram incorporados nas decisões estatais.

Este capítulo encontra-se dividido em quatro seções. A primeira apresenta o mapeamento dos atores envolvidos no caso de BM e seus principais atributos. As outras seções são apresentadas a partir de uma sequência temporal que considera como marcos divisores decisões importantes sobre a usina – como suspensões do projeto de BM na agenda governamental, alterações no plano de BM, etc. – e mudanças significativas no padrão de atuação das mobilizações sociais – tendo como foco a maior ou a menor aproximação de ativistas a atores estatais. Assim, a segunda seção trata do período correspondente aos anos de 1980; a terceira, se refere aos anos de 1990 até o início da década de 2000 e a quarta aborda o período atual, iniciado em 2003.

A metodologia utilizada para a elaboração deste capítulo é variada: o processo de licenciamento ambiental foi utilizado para identificar decisões atuais do Estado brasileiro em relação à BM e para mapear atores sociais e estatais, assim como seus interesses em relação à usina; foram realizadas 49 entrevistas (17 com atores estatais e 32 com atores da sociedade civil); foi feito um levantamento bibliográfico sobre a literatura existente que analisa a formação das organizações, do ativismo ambiental e das mobilizações que lutam pela defesa de grupos vulneráveis na região do Xingu.

Em relação às entrevistas, como já mencionado na introdução desta tese, elas foram realizadas a partir de 2012 até o início de 2014 – em Brasília, Belém e Altamira. As entrevistas foram semiestruturadas e tiveram como foco perguntas sobre o histórico da instituição estudada, no caso de Belo Monte, e os seus relacionamentos com atores estatais e sociais. No caso dos atores da sociedade civil, procurou-se identificar qual o impacto das suas demandas e ativismo nas decisões sobre a usina. Além disso, buscou-se entender qual o nível de participação de cada ator, social e estatal, em momentos críticos do processo decisório.

O histórico de ativismo em torno de BM é marcado por uma inflexão em relação à interação entre burocracias estatais e grupos sociais contrários à usina: nas décadas de 1980 e 1990, predominava um distanciamento entre esses dois atores. Principalmente nas primeiras mobilizações em torno da usina, o embate em relação ao Estado era bastante forte e as alianças com atores internacionais era a prioridade. Do lado do Estado, não havia ainda canais institucionalizados de interação entre burocracias e movimentos sociais para tratar da questão de BM. Curiosamente, esse período corresponde a algumas vitórias significativas do

movimento contrário à usina: a suspensão de Kararaô, em 1989, e as alterações do projeto da usina, em 1994. Entretanto, como será detalhado, essas conquistas não correspondem a uma real capacidade de influência do movimento contrário à usina nas decisões estatais. Essa influência é caracterizada como temporária, indireta e relativa. A partir de 2003, tanto o Estado cria mecanismos para dialogar com os ativistas e populações afetadas pela usina, como parte do movimento contrário à usina e os ativistas favoráveis a BM se abrem para negociar com agências estatais. O resultado foi o alcance de “conquistas parciais”, relacionados com projetos ligados ao desenvolvimento regional e à criação de espaços de interação entre Estado e sociedade civil.

3.1 A CARACTERIZAÇÃO DOS ATORES ENVOLVIDOS NO CASO DE BELO MONTE

Esta seção se propõe a descrever as principais características das organizações envolvidas, desde a década de 1980 até hoje, no processo decisório e de implementação da usina hidrelétrica de Belo Monte, destacando a evolução do perfil destas organizações. Para tanto, foi realizado um trabalho de mapeamento das organizações que têm atuado no histórico da usina a partir do estudo dos primeiros 34²² volumes do processo de licenciamento ambiental de Belo Monte, abrangendo o período de 2006 a 2012. Além disso, a revisão de literatura que trata do processo decisório de BM ajudou na identificação de atores chave no processo da usina. Entretanto, a maioria da literatura sobre o assunto só aborda o período até 2003. Por fim, foi realizada uma pesquisa de campo, em junho de 2012, em Altamira, com o objetivo de compreender quais eram os principais atores envolvidos no caso de Belo Monte. Como resultado, foram mapeados 243 atores variados que participaram do processo decisório e de implementação de BM.

É importante ressaltar que esses atores representam apenas instituições, não incluindo indivíduos. Acredita-se que este número é bastante representativo da realidade estudada, uma vez que as novas entrevistas e análises documentais realizadas nas fases seguintes da pesquisa não identificaram novos atores. Ainda, deve-se destacar que essas 243 instituições tiveram atuações diversas em torno da mobilização de BM: enquanto algumas tiveram uma atuação intensa, constante e variada desde a década de 1980, outras apresentaram uma mobilização mais tímida e pontual.

²² Em junho de 2012, apenas esses volumes estavam disponíveis para consulta.

Esses atores foram classificados de acordo com quatro atributos: área de atuação, nível territorial, situação jurídica e posição política. Essa classificação ocorreu de forma indutiva: a partir da observação de diversas características do universo das organizações levantadas, procurou-se agrupá-las de acordo com os objetivos desta pesquisa. Assim, tendo como base a pergunta inicial desta tese – a capacidade de influência de atores marginais nas decisões das burocracias estatais sobre uma política oficial contenciosa –, acredita-se que a área de atuação da organização, o nível territorial, a situação jurídica e sua posição política em relação à usina são fatores que aumentam ou diminuem a capacidade de uma determinada instituição de influenciar as decisões do Estado brasileiro no caso de BM. Por exemplo, no momento da escolha das categorias, pensava-se que as instituições nacionais de mercado, com atuação na área de energia e desenvolvimento e com a posição política de defesa da usina de Belo Monte teriam maior capacidade de influência.

Essa classificação também foi baseada, em grande medida, pela literatura estudada: Fearnside (2006, 2011) ressalta a grande capacidade de influência de grupos ligados ao interesse econômico e localizados no mercado – como barrageiros e grandes empreiteiros – e a marginalização de grupos indígenas e de ambientalistas no processo decisório de hidrelétricas na Amazônia brasileira. Scholz (2005) também ressalta a dificuldade de grupos da sociedade civil terem suas demandas implementadas no caso de BM. Isso aponta para a importância da área de atuação da instituição e da sua situação jurídica na sua capacidade de influenciar processos políticos. Souza (2006), Silva (2008), McCormick (2011) e Jaichand e Sampaio (2013) relatam diversas alianças entre grupos locais e internacionais nas mobilizações em torno da usina, o que mostra a relevância do nível de atuação territorial para as estratégias das mobilizações em torno de BM. Por fim, os atores contrários à usina são descritos por Carvalho (2006) como de baixa capacidade para influenciar as decisões do Estado no caso de BM, o que chamou a atenção para a questão da posição política.

A identificação da área de atuação da instituição, do nível territorial e da situação jurídica ocorreu a partir das entrevistas realizadas ou, no caso das organizações não entrevistadas, com base em pesquisas documentais sobre as organizações. A posição política dos atores foi definida a partir de manifestações diversas das organizações – cartas públicas; ação civil pública; produção de documentos técnicos; tomadas de decisão ao longo do processo decisório (por exemplo, a aprovação do Congresso Nacional do projeto de BM é considerada como um posicionamento favorável à usina).

No caso de alguns atores, a definição da posição política foi tarefa extremamente difícil: como será descrito neste capítulo, alguns atores filiados ao Partido dos Trabalhadores

tiveram sua atuação no caso de BM alterada, a partir de 2010, de intensa para moderada, como é o caso da Fundação Viver Produzir e Preservar (FVPP) e do Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu (MDTX). Nesses casos, os atores são considerados como contrários à usina, já que a maior parte dos seus históricos de atuação corresponde a um posicionamento explicitamente contrário à BM. Além disso, esses atores não se tornaram abertamente favoráveis à BM, já que a transformação principal foi a diminuição da intensidade da mobilização contra a usina. Outras organizações, como o Ibama e a Funai, apresentam um posicionamento dúbio: é possível encontrar no processo de licenciamento ambiental ofícios de técnicos desses órgãos revelando a inviabilidade do empreendimento do ponto de vista ambiental, antropológico e social. Entretanto, como a decisão final dessas instituições foi pela aprovação de BM, essas discordâncias não foram consideradas na classificação realizada aqui e, assim, esses atores foram classificados como favoráveis ao empreendimento.

O atributo “área de atuação” aponta qual é a atividade preponderante da instituição, relacionada com a sua missão, e é dividida em oito categorias: associação de moradores; classe; defesa de direitos; energia e desenvolvimento; pesquisa, educação e informação; político-partidário; socioambiental e outros. A escolha das categorias se deu de forma indutiva: a partir da observação das diversas áreas de atuação do universo de instituições mapeadas, estas foram agrupadas nas oito categorias descritas acima. É interessante notar que algumas dessas categorias representam elites sociais, enquanto outras se referem a grupos sociais vulneráveis. Assim, enquanto os atores que atuam na área de energia e desenvolvimento, geralmente, representam a elite econômica; os atores que atuam na área socioambiental e defesa de direitos são politicamente marginais e defendem interesses de grupos vulneráveis, na maioria dos casos.

As instituições classificadas como “associações de moradores” são representadas por associações de moradores de bairros ou de reservas extrativistas. Todos pertencem à sociedade civil, têm atuação local e se posicionam como contrários à Belo Monte. As “associações de classe” são formadas por sindicatos, cooperativas, e associações de profissionais da sociedade civil. Aqui, há uma grande divisão entre aqueles que são contrários e favoráveis à usina. Essa categoria é dividida pela presença de associações que defendem grupos marginais e vulneráveis – como o pequeno agricultor, o pescador, entre outros – e de outras que defendem grupos identificados com a elite econômica – como os grandes empreendedores industrial e agropecuário. As instituições que atuam na área “defesa de direitos” são bastante diversas, existindo organizações estatais, da sociedade civil e

internacionais. O ponto em comum entre elas é o trabalho em defesa de grupos vulneráveis e o combate contra violações de direitos humanos. A maioria delas se posiciona como contrárias à BM e algumas não tiveram seu posicionamento identificado. A categoria de atuação “energia e desenvolvimento” também engloba instituições variadas: agências estatais, como a ANEEL; órgãos colegiados; atores do mercado; instituições híbridas que possuem natureza estatal e de mercado; atores da sociedade civil, como o Fórum Regional de Desenvolvimento Econômico e Socioambiental da Transamazônica e Xingu (Fort Xingu). Todos são favoráveis à implementação da usina. A maioria das instituições classificadas na categoria “pesquisa educação e informação” são da sociedade civil, têm atuação nacional e se posicionam como contrárias à usina. Na categoria “político-partidário”, se concentram os partidos com atuação no caso de BM, sendo todos nacionais e há apenas um partido que se posiciona como favorável à usina, o Partido dos Trabalhadores. Por fim, a categoria “socioambiental” engloba, em sua maioria, instituições da sociedade civil, mas há também atores estatais – como é o caso do MMA. Uma minoria desses atores se posicionou como favoráveis à usina, como o Ibama e a ANA.

A tabela abaixo apresenta os dados sobre a “área de atuação” dos atores mapeados:

Tabela 5: Área de Atuação dos Atores Mapeados

| Área de Atuação | Frequência Simples | Frequência em Porcentagem |
|------------------------------|--------------------|---------------------------|
| Associação de Moradores | 22 | 9,05% |
| Classe | 51 | 20,99% |
| Defesa de Direitos | 10 | 4,11% |
| Energia e Desenvolvimento | 11 | 4,53% |
| Pesquisa/Educação/Informação | 30 | 12,35% |
| Político Partidário | 7 | 2,89% |
| Socioambiental | 94 | 38,68% |
| Outros | 18 | 7,40% |
| Total | 243 | 100% |

Fonte: elaboração própria

Os dados acima revelam que a maioria dos atores com participação no processo de BM atuam nas áreas “socioambiental”, “classe” e “pesquisa, educação e informação”. Esse dado é coerente com a literatura sobre o assunto, que tem ressaltado a importância das instituições que atuam nessas áreas no histórico de BM. Como será descrito neste capítulo, as associações de classe têm tido destaque tanto no movimento contrário como no favorável à BM.

O “nível territorial” se divide em internacional, nacional, regional e local e aponta a esfera territorial predominante da atuação de cada organização. A tabela a seguir apresenta o nível predominante da atuação dos atores mapeados:

Tabela 6: Nível Territorial dos Atores Mapeados

| Nível Territorial | Frequência Simples | Frequência em Porcentagem |
|-------------------|--------------------|---------------------------|
| Local | 104 | 42,80% |
| Regional | 56 | 23,05% |
| Nacional | 73 | 30,04% |
| Internacional | 10 | 4,11% |
| Total | 243 | 100% |

Fonte: elaboração própria

Os dados acima apresentam uma informação interessante: a maior parte dos atores envolvidos no caso de BM tem atuação predominante no nível local. Isso resulta do fato de que um grande número de organizações locais foi criado ao longo do processo decisório da usina e que esses novos atores passaram a se engajar no processo de BM.

A “situação jurídica” mostra se a instituição pertence ao Estado, à sociedade civil, a órgão colegiado, a partido político, ao mercado, a organismo internacional ou a uma organização híbrida do Estado e do mercado, como é o caso de empresas públicas e de sociedades de economia mista. A classificação “colegiado” engloba as instituições de deliberação compartilhada entre Estado e sociedade civil, aos moldes dos conselhos gestores de políticas públicas. A categoria “Estado” se refere às burocracias da administração pública, regidas predominantemente pelo direito público. Já a classificação “Estado-mercado” engloba organizações híbridas, regidas pelo direito público e pelo privado, como é o caso da Eletrobras e da Norte Energia. Nesses casos, a composição do capital da organização é tanto governamental como privado. Os organismos internacionais são associações de sujeitos de direito internacional que estimulam a cooperação entre diferentes países. A classificação “partidos políticos”, como o próprio nome já indica, engloba os partidos que atuam no caso de Belo Monte. A “sociedade civil” inclui um conjunto de organizações e de instituições cívicas voluntárias que não fazem parte das estrutura do Estado. Esta é a categoria de “situação jurídica” mais variada, englobando desde ongs até sindicatos. O “mercado” é representado por organizações cuja principal diretriz é o lucro, tendo apenas duas organizações nesta categoria – a Leme Engenharia e a Elabore Consultoria.

A tabela a seguir corresponde ao atributo “situação jurídica”:

Tabela 7: Situação Jurídica dos Atores Mapeados

| Situação Jurídica | Frequência Simples | Frequência em Porcentagem |
|-------------------------|--------------------|---------------------------|
| Colegiado | 2 | 0,82% |
| Estado | 22 | 9,05% |
| Estado-mercado | 3 | 1,23% |
| Organismo internacional | 2 | 0,82% |
| Partido Político | 7 | 2,89% |
| Sociedade Civil | 205 | 84,37% |
| Mercado | 2 | 0,82% |
| Total | 243 | 100% |

Fonte: elaboração própria

De acordo com os dados, a maior parte (84,37%) dos atores envolvidos no processo decisório e de implementação de BM pertence a sociedade civil, seguida dos atores estatais, que representam 9,05% dos atores totais.

Por fim, a “posição política” indica qual o posicionamento da organização em relação à BM: contrário, favorável ou não identificado. A tabela abaixo mostra a posição política dos atores em relação à BM:

Tabela 8: Posição Política dos Atores Mapeados

| Interesse | Frequência Simples | Frequência em Porcentagem |
|------------------|--------------------|---------------------------|
| Contra | 168 | 69,14% |
| Favorável | 47 | 19,34% |
| Não Identificado | 28 | 11,52% |
| Total | 243 | 100% |

Fonte: elaboração própria

Os dados acima revelam que a maioria dos atores mapeados – 69,14% – se posiciona como contrário à implementação da usina de BM, enquanto que 19,34% se posicionam como favoráveis.

A tabela abaixo relaciona a “atuação” dos atores com sua “posição política”:

Tabela 9: Atuação e Posição Política dos Atores Mapeados

| Atuação/posição | Contra | Contra% | Favorável | Favorável% | NI | NI% |
|---------------------------|------------|-------------|-----------|-------------|-----------|-------------|
| Ass. Moradores | 22 | 13,09% | 0 | 0% | 0 | 0,00% |
| Classe | 26 | 15,48% | 17 | 36,17% | 8 | 28,57% |
| Defesa de Direitos | 9 | 5,36% | 0 | 0% | 1 | 3,57% |
| Energia e Desenvolvimento | 0 | 0,00% | 10 | 21,28% | 1 | 3,57% |
| Outros | 0 | 0,00% | 13 | 27,66% | 5 | 17,86% |
| Pesquisa/Ensino/Educação | 27 | 16,07% | 1 | 2,13% | 2 | 7,14% |
| Político-Partidário | 6 | 3,57% | 1 | 2,13% | 0 | 0,00% |
| Socioambiental | 78 | 46,43% | 5 | 10,63% | 11 | 39,29% |
| Total | 168 | 100% | 47 | 100% | 28 | 100% |

Fonte: elaboração própria

Os dados acima indicam que a maioria dos atores contrários atua na área “socioambiental”, seguida das áreas “pesquisa, educação e informação” e “classe”. As instituições que atuam na área “associação de moradores” e “defesa de direitos” são todas contrárias à usina. Entre os atores favoráveis, predominam aqueles que atuam nas áreas “classe” e “energia e desenvolvimento”. Este último dado converge com o histórico do movimento que defende BM, que tem raízes nas associações do empresariado local (como a Câmara de Dirigente Logistas - CDL, a Associação Comercial Industrial e Agropastoril de Altamira - Aciapa, entre outros). É importante ressaltar que o fato de um número expressivo de atores que atuam na área “classe” se posicionarem como contrários e como favoráveis revela uma grande diferenciação entre as instituições que se situam nessa categoria. Assim, como já ressaltado, enquanto uma parcela desses atores defendem interesses ligados à elite econômica – como as associações e os sindicatos industriais, da agropecuária, de grandes comerciantes, entre outros –, outra parte desses atores representa sindicatos do pequeno agricultor, do pescador etc.

Os atores favoráveis, geralmente, defendem BM pelos projetos de desenvolvimento regional que acompanham a obra e que devem dinamizar a economia local, o que justifica a concentração desses atores nas áreas “classe” e “energia e desenvolvimento”. Já os grupos contrários à usina, combatem BM pelas suas consequências em populações vulneráveis, além dos danos ambientais. Assim, o predomínio de atores que atuam nas áreas “socioambiental” e “classe” (entendida aqui como as associações e sindicatos de grupos vulneráveis) como contrários à usina se mostra coerente. Dessa forma, como elaborado no capítulo I desta tese, o grupo contrário à usina, apesar de representar a maioria, é composto por atores vulneráveis e politicamente marginais; enquanto que os atores favoráveis representam uma minoria que atua em áreas identificadas com a elite econômica e política.

Abaixo, é apresentada a tabela que relaciona “situação jurídica” com “posição política”:

Tabela 10: Situação Jurídica e Posição Política dos Atores Mapeados

| Posição/Interesse | Contra | Contra% | Favorável | Favorável% | NI | NI% |
|--------------------|------------|-------------|-----------|-------------|-----------|-------------|
| Colegiado | 0 | 0,00% | 0 | 0% | 2 | 7,14% |
| Estado | 4 | 2,38% | 12 | 25,53% | 6 | 21,42% |
| Estado-mercado | 0 | 0,00% | 3 | 6,38% | 0 | 0,00% |
| Mercado | 0 | 0,00% | 2 | 4,26% | 0 | 0,00% |
| Org. Internacional | 1 | 0,59% | 0 | 0% | 1 | 3,58% |
| Partido Político | 6 | 3,57% | 1 | 2,13% | 0 | 0,00% |
| Sociedade Civil | 157 | 93,46% | 29 | 61,70% | 19 | 67,86% |
| Total | 168 | 100% | 47 | 100% | 28 | 100% |

Fonte: elaboração própria

De acordo com os dados, a maioria dos atores contrários à usina é da sociedade civil. No caso dos atores favoráveis, o número de atores estatais é expressivo (25,53%).

3.2 O PERÍODO DO EMBATE ENTRE ESTADO E MOVIMENTO SOCIAL: FORMAÇÃO DAS COALIZÕES, INSULAMENTO ESTATAL E LIDERANÇA DA IGREJA CATÓLICA

Na Amazônia brasileira, o Estado do Pará é a região onde se concentra o maior número de organizações da sociedade civil e também o local de destino de grande parte dos

investimentos em infraestrutura e em projetos de mineração, simbolizados pela Transamazônica e pelo projeto Grande Carajás (SCHOLZ, 2005). Mais especificamente, a sociedade civil da região de influência do Xingu é considerada como uma das mais organizadas e mobilizadas da Amazônia, especialmente a comunidade indígena que vive ali, como bem revela um entrevistado do Ministério Público Federal:

[...] A sociedade civil indígena, naquela região [do Xingu], é algo muito, muito bem organizado [...]. A região de Altamira é onde se tem o movimento social mais forte de toda a Amazônia, mais forte. É uma coisa impressionante quando se faz reunião lá. Normalmente, reúne centenas de pessoas, o próprio Movimento Xingu Vivo, ele tem mais de cem organizações. Ele é, na verdade, uma aglutinação de mais de cem organizações da sociedade civil. Onde é que você acha um lugar em Brasília em que você possa reunir mais de cem organizações e dizer: 'Vamos apoiar isto aqui, este objetivo!' É muito forte, é muito impressionante o poder da sociedade civil naquela região. Belo Monte só não está construída desde 2000, desde 1999, porque a sociedade civil de lá é muito forte. Se não fosse isso, hoje, Belo Monte já estaria completamente pronta (Belém, 22/11/2012).

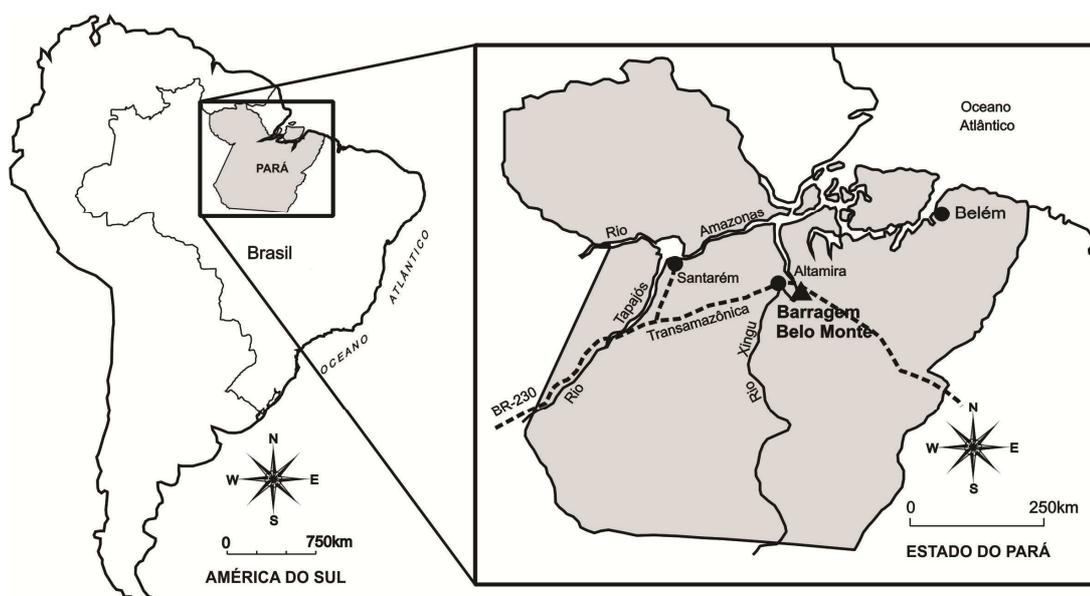
Entretanto, a mobilização e o surgimento de organizações da sociedade civil, na região de influência do Xingu, são relativamente recentes, tendo ocorrido a partir da década de 1970, no contexto dos projetos desenvolvimentistas planejados pelos militares, como uma reação ao processo decisório de cima-para-baixo desses projetos e às suas consequências sociais e ambientais. As primeiras organizações na região surgiram como reação ao abandono do Estado ao projeto da Transamazônica, em 1974, e tiveram como liderança a ala progressista da Igreja Católica. Surgiram, assim, sindicatos rurais, movimento das mulheres e o Movimento pela Sobrevivência da Transamazônica (MPST). Além desses, a articulação e a mobilização dos indígenas a partir da liderança da etnia Kayapó se destacaram entre os movimentos ambientalistas e sociais da região. Esses atores foram responsáveis pelas primeiras mobilizações, na década de 1980, contra o complexo de hidrelétricas previsto para ser construído no Rio Xingu.

Uma característica marcante dessas primeiras mobilizações é a confrontação em relação às agências estatais, sendo que os atores sociais não utilizaram como estratégia a articulação e a parceria com burocracias estatais a fim de aumentar seu poder de influência. Isso é justificado, em parte, pela postura insulada e centralizada das agências estatais envolvidas nesses projetos, neste momento. Dessa forma, as manifestações tinham um caráter de denúncia das ações estatais na região. A estratégia principal, como será visto, foi a articulação com atores internacionais, o que justifica a grande visibilidade que a usina ganhou e é explicada pelo aumento da presença de atores internacionais na região – seja como financiadores de projetos a partir de bancos multilaterais, seja porque a Amazônia passava a ser alvo das preocupações de ambientalistas estrangeiros. Nesse período, havia uma divisão

muito clara entre os atores contrários e os favoráveis: o movimento contrário à usina, que culminou no Primeiro Encontro dos Povos Indígenas do Xingu, e o Movimento Pró-Kararaô, composto principalmente por empresários da região.

Como apresentado no segundo capítulo desta tese, na década de 1970, a Amazônia foi alvo de projetos de ocupação e de desenvolvimento regional. Um dos carros chefe desses projetos foi a rodovia Transamazônica, que, lançada oficialmente em 1970, se inseria no Programa de Integração Nacional e foi acompanhada pela implementação do projeto de colonização da Amazônia. Assim, no dia 9 de outubro de 1970, o então presidente da República, o general Emilio Garrastazu Médici, visitou Altamira para presidir a solenidade de implantação do marco inicial da rodovia Transamazônica, que cortaria toda a Amazônia no sentido Leste-Oeste, interligando as regiões Norte e Nordeste (SEVÁ et al, 2005). A figura abaixo revela a proximidade de dois grandes empreendimentos na região do Xingu: a Transamazônica e a usina de Belo Monte, o que explica a sobreposição de ativistas em torno desses dois projetos desenvolvimentistas. Assim, as organizações que se formaram e se mobilizaram já no período da Transamazônica também possuem grande centralidade no ativismo em torno de BM.

Figura 8: Localização dos Empreendimentos Transamazônica e Usina de BM



Fonte: Instituto Socioambiental²³

²³ Disponível em: <http://www.socioambiental.org/esp/bm/hist.asp>

O primeiro projeto de ocupação da Amazônia teve como alvo a região transamazônica no sentido Altamira-Itaituba. A chegada de um grande fluxo de pessoas na região do Xingu teve diversas consequências negativas, como o aumento da violência, o processo desordenado de urbanização, o aumento do custo de vida e a incapacidade da estrutura da região em atender o novo fluxo populacional (SILVA, 2008; SOUZA, 2006). Além disso, o projeto de colonização oficial da Transamazônica, iniciado em 1970, foi abandonado pelo governo militar já em 1974, ocorrendo a retirada de quase todos os órgãos de apoio aos colonos, deixando-os a mercê da própria sorte no meio de uma área com estradas intransitáveis, isolados e sem acesso à infraestrutura básica (SOUZA, 2006). Segundo Petit (apud SOUZA, 2006), a paralização do projeto de colonização dirigida ocorreu sem que as metas previstas pelo governo federal tivessem sido alcançadas.

A retirada das agências estatais da região do Xingu se insere em um contexto de ausência de organizações sociais nessa parte da Amazônia, como sindicatos e movimentos sociais. Entretanto, a saída desses órgãos acabou estimulando a articulação e a organização de atores sociais. Nesse processo, especial ênfase deve ser dada à Igreja Católica que, motivada pelos princípios da Teoria da Libertação – doutrina consolidada nas proposições de Medellín (1968) e de Puebla (1979) e que reivindica uma atuação da Igreja em favor dos pobres e uma mudança nas estruturas sociais, políticas e econômicas injustas –, acolheu os colonos e trabalhou com a formação de lideranças para atuarem nas comunidades e nas escolas. Nas palavras de Silva (2008, p. 51), “estes padres acreditavam que a Igreja tinha a função de promover a solidariedade e a igualdade social através da Palavra (evangelho) e da Ação (organização social). Orientavam seus fiéis quanto à cidadania e a defesa de seus direitos”.

Souza (2006) revela que, em setembro de 1973, a equipe pastoral da Igreja do Xingu encaminhou um documento à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), relatando as péssimas condições dos migrantes do projeto de colonização da Transamazônica. Nesse contexto, a CNBB da Regional Norte II (que engloba o estado do Pará) passou a expressar nas suas assembleias anuais a preocupação com os afetados pelos projetos desenvolvimentistas da região: posseiros, ribeirinhos, índios e as famílias dos subúrbios urbanos (SILVA, 2008). Algumas ações de reivindicação foram lideradas por padres, como, por exemplo, a realização de abaixo-assinados dos agricultores denunciando o não cumprimento, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), de diversas ações de apoio à agricultura e a interdição da Transamazônica na região de Rurópolis (SOUZA, 2006).

Nesse sentido, a atuação da Prelazia do Xingu, com sede em Altamira, teve um papel extremamente importante. A Prelazia foi criada em 1934 pela bula do Papa Pio XI e

representa a maior circunscrição eclesiástica em extensão geográfica do Pará, atuando em 15 municípios. A organização tem grande influência da Teoria da Libertação e, dessa forma, atua intensamente na conjuntura política e social da região. Em 1970, sob a liderança do religioso Dom Eurico Krautler, o foco da Prelazia se voltou para os migrantes que chegavam à região. A sua ação pastoral incentivou a formação dos primeiros núcleos de agricultores a fim de estimular a valorização e o reconhecimento do agricultor e de promover a organização da defesa de seus direitos (SILVA, 2008). A Prelazia atuou muito a partir das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), estimulando a formação de lideranças sociais e a organização da sociedade civil, o que deu origem a sindicatos de agricultores, a movimento de mulheres e de colono e a cooperativas. Mais tarde, em 1980, Dom Erwin Krautler se tornou bispo da Prelazia e tem atuado contra as ações que prejudicam os menos favorecidos – como as barragens, a grilagem de terra etc. –, tornando-se uma figura mistificada pelo povo da região (SILVA, 2008).

O intuito da Igreja de formar lideranças locais foi bem sucedido, já que foi justamente nas reuniões das Comunidades Eclesiais de Base que surgiram importantes líderes na região, como Antônia Melo, que, como relatado por ela, em entrevista, se envolveu na criação dos movimentos das mulheres, do Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônia e do Xingu (MDTX) e, mais tarde, do Movimento Xingu Vivo para Sempre (MXVPS). Na década de 2000, Antônia se transformaria em uma das principais ativistas contra BM.

Nos anos de 1980, a Igreja fortaleceu sua atuação junto aos agricultores com o trabalho da Comissão Pastoral da Terra (CPT), na Prelazia do Xingu. No mesmo período, as CEB's concentraram sua atuação em todas as vicinais criadas pelo projeto de colonização do INCRA, reunindo os agricultores para tratar de três eixos: educação, sindicalismo e política, pregando a necessidade de um novo sindicalismo rural. A Igreja do Xingu estimulou as lideranças das CEB's a criar a Oposição Sindical, cujo objetivo era organizar delegacias sindicais para concorrer as eleições dos sindicatos rurais já existentes, mas que não possuíam autonomia estatal (SOUZA, 2006). De acordo com o vice-presidente do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Altamira, a organização surgiu em 1968, agindo em um contexto de grande influência do governo militar. Em 1988, o sindicato passou por uma reforma denominada de “retomada”, momento em que a organização passa a focar em questões sociais diversas, como o direito à educação, à saúde e ao crédito rural.

O Movimento pela Sobrevivência da Transamazônica aparece nesse cenário a partir da liderança de pequenos agricultores que defendiam novos rumos para o projeto de colonização da Transamazônica. O MPST surgiu oficialmente em 1989 dentro dos debates regionais

promovidos pela Oposição Sindical, reunindo sindicalistas, professores, religiosos e movimentos populares com o objetivo de elaborar propostas regionais para a recuperação do projeto de colonização (SOUZA, 2006; SILVA, 2008). Segundo Sevá et. al. (2005), o MPST se tornou um dos principais mobilizadores dos movimentos iniciais contra a usina de Kararaô sob a liderança de Ademir Alfeu Fredericci, conhecido como Dema²⁴. Um entrevistado da Fundação Viver Produzir e Preservar resume a formação do MPST:

Quando o governo criou a colonização em 1970, não tinha movimento social praticamente. Existiam aqueles sindicatos, mas vinculados ao próprio governo, que era o governo que dizia. Aí, o sofrimento do povo fez com que o povo se organizasse através das comunidades eclesiais de base. A Igreja tinha uma ala que incentivava as organizações de base. E através disso foi então formado todo um movimento pra tomar os sindicatos, que eram chamados de pelegos, né? Você pegava um sindicato que fazia mais o gosto do governo do que o gosto da categoria. Aí, foi todo esse movimento que começou por Santarém, eu era guri ainda, nesse tempo. Fui crescendo, vendo essa história. Aí, depois se agregou todas essas pequenas forças locais e criou, aqui, um movimento regional, chamado Movimento pela Sobrevivência, já nos anos 80, porque era chamada a década do abandono. O governo veio, incentivou, depois se retirou (Altamira, 27/11/2012).

O movimento das mulheres na região também surge nesse contexto a partir dos encontros promovidos pela Igreja, especialmente pela Comissão Pastoral da Terra – que discutiam os problemas das famílias agricultoras da Transamazônica –, e dos primeiros Sindicatos de Trabalhadores Rurais. Ao mesmo tempo em que as mulheres se articularam e se organizaram nesses encontros e reuniões, era cada vez mais evidente que muitas questões do universo feminino não tinham espaço nas discussões promovidas nesses encontros, o que pressionava para a criação de uma organização que canalizasse as reflexões e os questionamentos do gênero feminino na região.

Essa proposta coincidiu com a Campanha da Fraternidade de 1990, “Mulher e Homem, Imagem de Deus”, que incentivava a participação das mulheres no espaço público. A criação oficial de movimentos das mulheres ocorre somente na década de 1990, tendo destaque o Movimento das Mulheres Trabalhadoras do Campo e da Cidade de Altamira (MMTCC), cujo foco inicial era o combate à violência e à injustiça contra as mulheres e os adolescentes. Com o passar do tempo, esse foco foi diversificado, já que o movimento passou a se mobilizar para criticar os projetos desenvolvimentistas da região.

Grande parte dessas organizações surgidas nesse momento, principalmente aquelas ligadas ao universo da produção agrícola, acabou se aproximando do recém-criado Partido

²⁴Ademir Fredericci se mudou para a região da Transamazônica em 1975 e se tornou um importante ator nas lutas sociais e ambientais da região: ajudou na criação de sindicatos de trabalhadores rurais da região e do MPST e foi vereador pelo PT. Ele foi assassinado, em 2001, por causa de sua atuação polêmica contra o comércio ilegal de madeira em terras indígenas, contra a usina de BM e as fraudes na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia.

dos Trabalhadores, o que é explicado pela similaridade das agendas desses novos movimentos com a do PT a partir do enfoque no trabalhador e nos menos favorecidos. Nessa linha, Souza (2006) esclarece que havia um claro estímulo da Igreja Católica para que as comunidades da região se filiassem a esse partido. O maior exemplo de aproximação entre organizações locais e PT é o caso do MPST, cujos líderes se candidataram pelo partido nos anos seguintes à sua criação. Nas décadas de 1980 e 1990, o PT se posicionava como contrário à usina de Belo Monte, tendo participado de mobilizações iniciais que contestavam a usina, como o I Encontro dos Povos Indígenas do Xingu, em 1989.

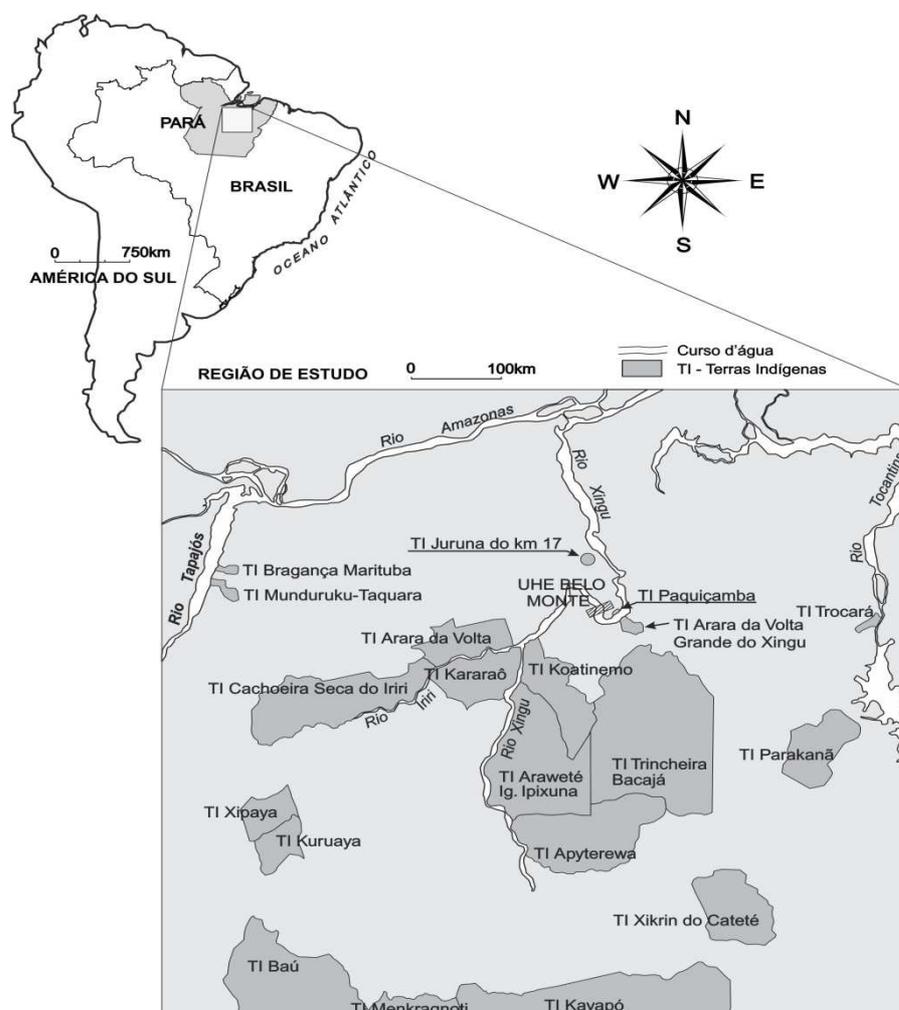
Paralelamente a organização dos movimentos dos colonos, das mulheres e dos agricultores a partir da liderança da Igreja Católica, surgia na região uma forte mobilização dos indígenas sob a liderança da etnia Kayapó. Segundo Fisher (1994), esse grupo é considerado como os principais ativistas indígenas contrários à implementação de projetos desenvolvimentistas de grande escala na Amazônia. Os Kayapós ocupam um território de 140000 km², englobando 21 vilas espalhadas no meio do vale do Rio Xingu, possuindo uma população atual de aproximadamente 7000 habitantes (TURNER; TURNER, 2006). Os Kayapós são caracterizados como povos de grande capacidade de organização e de adaptação aos diferentes contextos sociais e econômicos da região (FISHER, 1994). Como será visto, a proximidade de BM a diversas TI impulsionou a mobilização desses povos contra a usina. O mapa da figura 8 (pág. 116) mostra as Terras Indígenas da região do Xingu.

Fisher (1994) relata que desde o início do século XX – momento de predomínio da economia extrativista na Amazônia brasileira, com ênfase na borracha – os Kayapós foram capazes de negociar com lideranças políticas locais, participando ou ameaçando a indústria extrativista, para defender seus interesses. Mais tarde, na década de 1970, no período de aumento da presença do Estado na Amazônia com os projetos de colonização da região e com a abertura da Transamazônica, os Kayapós mudaram de estratégia e entenderam que deveriam se aproximar das burocracias estatais a fim de obter vantagens para seu grupo. O foco dessa estratégia era a recém-criada Fundação Nacional do Índio, que passou a ser alvo de grande pressão desses indígenas. Dada a fragilidade do novo órgão e a importância de ter apoio de lideranças indígenas para diminuir as rupturas e as discontinuidades administrativas, a Funai sofreu influência dos Kayapós, chegando a incorporar índios dessa etnia no quadro administrativo da Funai. Assim, em meados da década de 1980, o Kayapó Megaron foi nomeado chefe de gabinete da Funai de Brasília.

Na década de 1980, período de implementação de megaprojetos na Amazônia – como a hidrelétrica de Tucuruí e o Programa Grande Carajás –, do desenvolvimento nacional e da

presença do capital internacional – principalmente por meio do Banco Mundial – como financiador de muitos desses projetos, os Kayapós perceberam o declínio do poder das

Figura 9: Mapa das Terras Indígenas da Região do Xingu



Fonte: Instituto Socioambiental²⁵

burocracias estatais na região e começaram a se articular com atores internacionais que passavam a ter grande influência na Amazônia. Nesse contexto de grandes projetos e de envolvimento em larga escala de capital internacional, o equilíbrio de poder na região foi alterado em favor de investidores internacionais e em detrimento de burocracias estatais, especialmente da Funai (FISHER, 1994).

Segundo Fisher (1994), a relação entre financiamento externo via bancos de desenvolvimento multilateral e os planos estatais de desenvolvimento para a Amazônia criou

²⁵ Disponível em: <http://www.socioambiental.org/esp/bm/hist.asp>

oportunidades para os indígenas influenciarem as decisões estatais na região. Isso ocorreu porque o Estado brasileiro passava tanto por um período de crise econômica, sendo incapaz de financiar seus planos desenvolvimentistas, como não conseguia obter uma opinião hegemônica em favor de seus projetos. Como esses megaprojetos são caracterizados por alto risco financeiro e requer um equilíbrio entre interesses variados, a manifestação de indígenas contra esses projetos representava uma ameaça real para a legitimidade dos planos estatais.

A Igreja Católica também teve um papel fundamental na defesa dos interesses indígenas, considerando o grupo como prioridade dada às características da região do Xingu, que contava, em 1980, com 18 aldeias de três troncos linguísticos diferentes (SOUZA, 2006). Assim, em 1972, foi criado o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), ligado a CNBB. O CIMI tem como um dos seus principais objetivos articular os diferentes povos indígenas através da organização de grandes assembleias indigenistas que definem as pautas das reivindicações dos indígenas²⁶. Em 1983, o bispo da Prelazia do Xingu, Dom Erwin, foi nomeado presidente do CIMI, fazendo com que a pauta da organização se concentrasse, em grande medida, na proteção dos indígenas frente aos projetos desenvolvimentistas na Amazônia (SILVA, 2008).

Em 1989, ocorreu a articulação das primeiras organizações locais, descritas acima, com indígenas da região, sob a liderança dos Kayapós, no Primeiro Encontro dos Povos Indígenas do Xingu, realizado em Altamira. Um entrevistado de uma organização da região do Xingu explica como ocorreu essa colaboração:

Então, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, o Sindicato de Professores, as Organizações de Mulheres, as Comunidades Eclesiais de Base da Igreja, tudo isso fazia parte desse movimento social da região, né? E aí nós dos movimentos sociais apoiamos a luta indígena, a causa indígena, participamos, apoiamos contra os fazendeiros, na época, chamados UDR, que fizeram manifestações aqui em favor da usina, o movimento Pro-Kararaô, né? Então, nós apoiamos a causa indígena, fizemos também manifestações (Altamira, 22/11/2012).

De acordo com Bingham (2010), a parceria entre esses atores variados ocorre a partir do compartilhamento de um discurso que destaca os impactos socioambientais locais e que combate o modelo de desenvolvimento considerado como negligente. Além disso, cada uma dessas organizações possuía uma razão específica, ligada às características de seu grupo social, para contestar a construção de hidrelétricas no Rio Xingu. No caso dos agricultores, entrevistas a representantes dos sindicatos rurais da região revelam que a usina prejudicará essa categoria por diminuir a área disponível para a agricultura e por aumentar a quantidade

26 Disponível em: http://www.cimi.org.br/site/pt-br/?system=paginas&conteudo_id=5685&action=read

de insetos que atacam o plantio. Em relação aos movimentos das mulheres, o recebimento do grande fluxo de homens para trabalhar no canteiro de obras aumenta a violência contra a mulher.

Os indígenas são um dos grupos mais afetados pelo projeto, o que explica o fato das mobilizações iniciais terem ocorrido a partir da liderança de algumas comunidades indígenas. Assim, a primeira versão do projeto do complexo de usinas no Xingu previa o alagamento de 13 territórios indígenas (JAICHAND e SAMPAIO, 2013). Após a revisão do projeto, as Tribos Indígenas Arara e Juruna do Paquiçamba ainda sofrerão severos impactos com a redução da vazão da Volta Grande do Xingu, onde eles habitam, já que essas comunidades dependem do rio para a pesca e para a realização de rituais culturais (MAGALHÃES e HERNANDEZ, 2009; JAICHAND e SAMPAIO, 2013). As primeiras mobilizações indígenas tinham como foco denúncias de que os projetos de hidrelétricas para o Xingu violariam diversos direitos indígenas: de autodeterminação; de propriedade; culturais etc. (JAICHAND E SAMPAIO, 2013).

As origens do Primeiro Encontro dos Povos Indígenas do Xingu, considerado como um marco do socioambientalismo brasileiro, remetem a forte articulação entre os Kayapós e atores internacionais. Assim, a ideia de realizar o evento surgiu em 1988, quando Paulinho Paiakã, cacique dos índios Kayapó do Parque Indígena do Xingu, e o antropólogo do Museu Paraense Emílio Goeldi, Darrel Posey, fizeram denúncias em evento na Universidade da Flórida e também ao Banco Mundial das intenções do governo brasileiro de construir um complexo hidrelétrico no Rio Xingu sem discutir com as populações indígenas afetadas (SOUZA, 2006). Dois Kayapós, Payakã e Kube-i, com o apoio de organizações internacionais, como *Friends of the Earth* e *Survival International*, visitaram também a Holanda, Itália, Alemanha, Bélgica e Canadá para mobilizar políticos e bancos multilaterais contra projetos de grande impacto social e ambiental na Amazônia brasileira (FISHER, 1994).

O objetivo principal do evento era contestar contra a construção de um complexo de hidrelétricas planejadas para o Rio Xingu, mas o escopo do debate acabou sendo ampliado para discutir o modelo de desenvolvimento para a Amazônia brasileira, os problemas ambientais da região e o caráter pouco participativo do processo decisório dos projetos do governo federal para a Amazônia. O evento, de duração de uma semana, contou com a participação de 650 índios, 150 jornalistas, 300 ambientalistas, a mídia nacional e internacional, Ongs e celebridades internacionais, como o cantor Sting e Bono (MCCORMICK, 2011; SOUZA, 2006). O encontro também teve a participação de políticos

locais: o então presidente da Eletrobras, Antônio Muniz Lopes; o presidente do Ibama, Fernando César Mesquita; o prefeito de Altamira, Armindo Denadin; além da presença de vários deputados federais²⁷.

A Igreja Católica da região foi importante para a organização do evento e para a sua repercussão internacional. Nesse sentido, o Papa João Paulo II enviou um telex de solidariedade aos índios e ao Bispo Erwin Krautler. A Prelazia do Xingu, em parceria com a Comissão pró-Índio, elaborou uma cartilha com o título “O que são as hidrelétricas do Xingu” e que passou a ser discutida nas paróquias, sindicatos e CEB’s (SOUZA, 2006).

No mesmo momento de realização do encontro, cerca de 3000 pessoas, organizadas pelo Sindicato de Trabalhadores Rurais (STR) e pela Prelazia do Xingu, protestavam nas ruas de Altamira contra a usina Kararaô (FISHER, 1994; SEVÁ et al, 2005). Souza (2006) também descreve uma reunião ocorrida com a participação do STR, da CPT, de representantes do PT, dos movimentos das mulheres e da pastoral da juventude a fim de se organizarem para apoiar o Primeiro Encontro dos Povos Indígenas do Xingu.

Em reação à grande mobilização contra a usina, a Eletronorte, em parceria com o empresariado da região de Altamira, elaborou um dossiê intitulado “Usina hidrelétrica de Kararaô”, ressaltando os benefícios que o empreendimento traria para a região. Nesse contexto, foi criado o Movimento Pró Kararaô – MOPROK, composto pela União Democrática Ruralista (UDR) e empresários locais, com destaque para o Clube do Rotary, a maçonaria, a Associação Comercial Industrial e Agropastoril de Altamira e a Câmara dos Dirigentes Lojistas. O lema do movimento era *Ecologia e Progresso com Energia* (SOUZA, 2006; SEVÁ et al, 2005). Entrevistado da ACIAPA reforça que a associação foi favorável a Belo Monte desde esse primeiro momento por acreditar que empreendimentos de grande envergadura dão visibilidade à região dentro do governo federal, algo importante para uma área tão carente de infraestrutura básica.

De acordo com Souza (2006), dois eventos ganharam destaque na ocasião do Primeiro Encontro dos Povos Indígenas do Xingu. O primeiro foi o gesto da índia Tuíra, que passou o facão no rosto do engenheiro da Eletronorte, Antonio Muniz Lopes, para demonstrar a insatisfação da população indígena em relação ao projeto da usina. O segundo foi a passeata a cavalo promovida pela UDR – no mesmo momento em que os índios protestavam nas ruas de Altamira – em defesa da construção da barragem e do desenvolvimento da região.

27 Disponível em <http://www.socioambiental.org/esp/bm/hist.asp>

O Primeiro Encontro dos Povos Indígenas do Xingu teve uma grande repercussão nacional e internacional, fazendo com que a hidrelétrica de Kararaô passasse a ser um dos projetos mais discutidos no mundo, além de ter dado grande visibilidade aos indígenas Kayapó. Uma explicação para essa grande visibilidade é justificada pelo fato da Amazônia estar em destaque na agenda ambiental internacional na década de 1980, como descrito no Capítulo II. O encontro aconteceu dois meses após a morte do seringueiro Chico Mendes, fato que deu destaque aos problemas ambientais e sociais da Amazônia na mídia nacional e internacional. Esse sucesso também é explicado pela relação próxima entre alguns acontecimentos em torno de BM e temas que tinham bastante visibilidade no período.

Uma dessas relações era a discussão sobre violação de direitos indígenas, tema bastante debatido no período, e a decisão do governo brasileiro de construir uma usina que alagaria Terras Indígenas. De acordo com o Instituto Socioambiental²⁸, o debate sobre a questão indígena foi incorporado no cenário político nacional justamente na década de 1970, quando surgiram diversas organizações de apoio aos índios, como o Conselho Indigenista Missionário e as comissões pró-índio. Na década de 1980, ocorreram muitas manifestações indígenas com repercussão nacional, além disso, no cenário internacional, a Convenção 169 da OIT dos povos indígenas e tribais foi aprovada em 1989. Internamente, esse debate influenciou a elaboração da Constituição Brasileira de 1988, que garantiu, no seu artigo 231, o usufruto exclusivo dos indígenas aos seus territórios, além de determinar que a exploração de recursos hídricos em terras indígenas depende de autorização legislativa que deve consultar os indígenas afetados.

Dessa forma, enquanto as agências do setor elétrico associavam a construção da usina com a ideia de desenvolvimento e de progresso, o movimento contrário à usina a associava com as históricas violações dos direitos indígenas e com o movimento da época que lutava pela consolidação de uma atuação estatal que protegesse esses povos.

Além disso, os ativistas contrários à usina inseriram Belo Monte no debate sobre democratização do Estado brasileiro. Assim como o debate sobre a questão indígena, a década de 1980 também é marcada pela intensa mobilização pela abertura política do Estado brasileiro e pela redemocratização, como é descrito no segundo capítulo desta tese. Segundo Alonso, Costa e Maciel (2007), o surgimento do próprio ambientalismo brasileiro se relaciona com o processo de redemocratização, que diminuiu a repressão aos movimentos sociais de uma forma geral; permitiu que os ambientalistas fossem apoiados por outros atores, como a

28 Disponível em http://pib.socioambiental.org/pt/c/politicas-indigenistas/orgao-indigenista-oficial/o_servico-de-protecao-aos-indios-%28spi%29

Igreja Católica e a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB; tornou as agências estatais mais permeáveis aos diversos interesses sociais. Além disso, ao associar certos projetos com impacto ambiental ao período autoritário, esses ativistas acabavam deslegitimando e polemizando esses planos estatais. Os protestos contra a hidrelétrica de Itaipu, em 1982, por exemplo, criticavam não apenas as consequências ambientais da usina, mas também o seu processo decisório autoritário.

As primeiras mobilizações contra Belo Monte também questionavam esse processo decisório autoritário, que, no caso de BM, foi inicialmente centralizado nas agências do setor elétrico, sem haver a possibilidade de interferências de grupos da sociedade e de agências estatais que defendem interesses ambientais e indígenas – como é o caso da Funai e das agências ambientais. Os ativistas também relacionaram a usina com projetos centralizados e malsucedidos que os militares implementaram na Amazônia, como as hidrelétricas de Tucuruí e Balbina.

No final do I Encontro dos Povos Indígenas do Xingu, Muniz Lopes anunciou que o nome da usina seria alterado, pois Kararaô significa grito de guerra em Kayapó, o que era interpretado como um desrespeito aos povos indígenas. Também foi acordado que nomes indígenas não serão mais adotados em usinas hidrelétricas²⁹. McCormick (2011) revela que, apesar da falta de abertura política por parte do Estado brasileiro neste período, essa primeira mobilização foi capaz de dar visibilidade aos impactos de Kararaô nos povos indígenas, suas consequências sociais e ambientais e os problemas de engenharia do projeto. A eclosão dessa primeira mobilização tem sido relacionada com a suspensão do projeto no final da década de 1980 pelo governo brasileiro. Nas palavras de Carvalho (2006):

The timing of this alliance between environmentalists and indigenous people, at a point of heightened visibility for both these movements, and at a crucial moment for the World Bank that was under much international pressure for its poor environmental record, led to the cancellation of the loan to Eletronorte (p. 258).

A grande influência que essa mobilização teve na decisão do Banco Mundial de se retirar do projeto, numa época de crise econômica e endividamento externo, é um dos principais fatores que explica a suspensão do projeto de BM. Ativistas locais entrevistados apontam essa suspensão como o período de maior influência do movimento contrário à usina nas decisões do Estado sobre BM e como a primeira vitória desse movimento (SEVÁ et al, 2005).

29 Disponível em: <http://www.socioambiental.org/esp/bm/hist.asp>

3.3 A RETOMADA DO PROJETO DE BELO MONTE E DA MOBILIZAÇÃO SOCIAL EM TORNO DA USINA

O início da década de 1990 é marcado pela desmobilização do movimento contrário à BM, uma vez que a usina havia sido suspensa e, por alguns anos, não se ouvia notícias sobre planos do governo federal de retomar o projeto de BM. Dessa forma, as organizações que, na década de 1980, se uniram para combater o complexo de usinas planejado para o Rio Xingu, passaram a se ocupar com outros problemas relacionados com a depredação dos recursos naturais na região (Souza, 2006) e com a necessidade de lutar por demandas sociais básicas e de desenvolvimento regional, em uma região de difícil alcance pelo Estado.

Dessa forma, enquanto a mobilização contra a usina se tornava branda, o ativismo dos grupos formados na década de 1980 e que se uniram para combater a usina se fortalecia para defender outras causas. Assim, data dessa época a institucionalização de algumas organizações sociais surgidas na década de 1980: em março de 1991, o Movimento das Mulheres Trabalhadoras do Campo e da Cidade foi criado oficialmente em Altamira, tendo como fundadora Antônia Melo. Durante a década de 1990, o movimento das mulheres também foi institucionalizado em municípios vizinhos (SILVA, 2008).

Na década de 1990, o grande foco da organização, segundo sua ex-presidente entrevistada, foi a luta contra a violência envolvendo mulheres e crianças. As altas taxas de violência contra grupos vulneráveis – mulheres e crianças – em uma região em que o Estado tem dificuldades de alcançar e de fornecer serviços públicos básicos, como a segurança, estimulou a institucionalização do movimento das mulheres. Neste período, o número de mulheres assassinadas na região era alto e, além disso, ocorreram diversos crimes relacionados com o fenômeno conhecido como “as crianças emasculadas de Altamira”³⁰. Estes crimes culminaram na morte de 12 meninos com a idade entre 8 e 14 anos.

Essa ausência de instituições estatais na região e de serviços básicos acabou incentivando a atuação do movimento, nos anos de 1990, em outras áreas sociais além da segurança pública: o grupo começou a focar também em projetos que facilitassem a inserção da mulher no mercado de trabalho e que desenvolvessem ações preventivas ligadas à saúde feminina. As ações do movimento englobam atividades de conscientização social e de campanhas de sensibilização; a realização de mobilizações e de passeatas para pressionar

30 Para detalhes sobre o assunto, acesse:

<http://www.altamira.pa.cnm.org.br/portal1/municipio/noticia.asp?iIdMun=100115009&iIdNoticia=10441>

órgãos públicos a atuarem em assuntos críticos; e a participação em espaços institucionais de interação entre Estado e sociedade civil, como conselhos e conferências.

Apesar de na década de 1990 o foco maior do movimento das mulheres ser a luta pela melhoria de condições sociais para o universo feminino, as raízes desse grupo se encontram nas mobilizações surgidas nos anos de 1980 em torno dos projetos desenvolvimentistas para a região do Xingu (como descrito na seção 2 deste capítulo). De acordo com uma entrevistada do MMTCC, essas raízes constituem a identidade do movimento, que se diferencia de outros movimentos feministas brasileiros, já que o foco do MMTCC não é apenas uma questão feminina específica, mas sim em como as mulheres são afetadas pelos grandes projetos desenvolvimentistas na região. Com esse histórico, foi natural o novo envolvimento do grupo das mulheres no período de retomada do projeto de BM.

O MPST também criou uma personalidade jurídica no mesmo período, em 1992, a fim de facilitar a atração de investimentos e de parcerias, surgindo a Fundação Viver Produzir e Preservar. Na década de 1990, o foco inicial do movimento – a luta pela recuperação do projeto de colonização iniciado com a Transamazônica – se encontrava fora de contexto em um período em que o Estado tinha abandonado a postura desenvolvimentista e não havia planos de retomada de projetos de colonização. Da mesma forma que o MMTCC se mobilizou, nos anos de 1990, para defender demandas sociais básicas diante da ausência de instituições estatais na região, o MPST acentuou o foco da sua atuação no desenvolvimento regional do Xingu, pauta que também se relaciona com a busca de uma infraestrutura e de incentivos básicos que os governos locais não conseguiam fornecer. A defesa do desenvolvimento regional já se encontrava representada, de certa forma, desde o início do MPST a partir dos sindicatos e das associações de agricultores que, desde a década de 1980, já defendiam novas estratégias de desenvolvimento para a região. Entretanto, no final dos anos de 1990:

[...] o MPST adquiriu maior desenvoltura no debate sobre o desenvolvimento local e regional. A elaboração dos primeiros Planos Municipais de Desenvolvimento, as denúncias sobre exploração ilegal de recursos naturais (madeira e extração de palmito), e a implantação de um projeto de formação e de comunicação a partir dos acúmulos de experiências já existentes, também foram estratégias do movimento social da região neste período (BRASIL, 2006, p. 33).

Neste mesmo período, a área de atuação da organização foi expandida, avançando em direção aos municípios da Bacia do Rio Xingu, deixando de focar apenas nos municípios da região da transamazônica. Em meados de 1990, o MPST liderou diversos encontros municipais com os pequenos agricultores dessa região com o objetivo de discutir as

alternativas para o desenvolvimento da agricultura familiar e a formulação de políticas públicas para a área do Xingu. Na mesma época, a FVPP iniciou um trabalho, em parceria com a Fetagri, de apoio à elaboração de projetos produtivos baseados em princípios agroecológicos de uso dos recursos naturais. Nesse contexto, surgiram os debates sobre projetos de desenvolvimento sustentável e social, como o Roça sem Queimadas, as Reservas Comunitárias de Porto de Moz e a Valorização e Conservação das Reservas Florestais Legais nos Lotes dos Pequenos Produtores Rurais de Pacajá e Medicilândia.

Nesse contexto, no final de 1998, foi decidido em reunião ordinária da FVPP que o MPST deveria mudar de nome, adotando a denominação de Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu – MDTX, a fim de incorporar o enfoque no desenvolvimento da região (BRASIL, 2006). Como bem explica um entrevistado da FVPP, enquanto a fundação representa o lado executivo do movimento, o MDTX se refere à face política da luta histórica iniciada pelo MPST.

Em relação à Belo Monte, em 1994 o setor elétrico dava sinais de que pretendia retomar o projeto da usina, já que, como será descrito no capítulo IV, foi criado um grupo de trabalho formado pela Eletronorte, pela Eletrobras e pelo DNAEE a fim 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. Além disso, o grupo deveria propor ações para viabilizar as condições sociopolíticas do empreendimento (BRASIL, 2011), dada à grande mobilização contrária à usina ocorrida na década de 1980.

Como será relatado no capítulo IV, o resultado desse trabalho foi a realização de alterações significativas no projeto da usina, como a redução da área do reservatório. Essas alterações, apesar de serem positivas do ponto de vista social e ambiental, não contaram com a participação de grupos sociais, representando ainda o modelo insulado e centralizado no setor elétrico das décadas de 1970 e de 1980. Entrevistados do Ministério de Minas e Energia ressaltam que essas alterações foram resultado de uma postura antecipatória da burocracia do setor elétrico para evitar as mobilizações da década de 1980.

Além disso, o equilíbrio das forças político-partidárias influenciou a decisão do setor elétrico de realizar essas alterações. A década de 1990 foi presidida por partidos que possuíam forte oposição do Partido dos Trabalhadores: o Partido da Reconstrução Nacional (PRN), dos presidentes Collor de Mello e Itamar Franco, e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), de Fernando Henrique Cardoso. Neste período, o PT ainda se posicionava como contrário à BM, sendo que algumas organizações chave no combate a usina eram filiadas ao

partido. Dessa forma, o governo federal se encontrava em uma posição frágil para tomar medidas que divergissem de forma radical das lutas desses grupos contrários à BM.

Com a alteração do projeto de BM, a ameaça da construção de BM voltava à cena política e social da região do Xingu. Essa ameaça é concretizada com o lançamento do Avança Brasil, Plano Plurianual referente ao período de 2000 a 2003, que incluía Belo Monte nas obras de infraestrutura. O maior gasto previsto, pelo plano, para a região da Amazônia Legal, estava relacionado com hidrelétricas – construção de barragens, de linhas de transmissão e de fechaduras para as barragens –, seguido do custo com a pavimentação de rodovias (FEARNSIDE, 2002). Grande parte das hidrelétricas previstas tinha como destino a região da Amazônia, o que estimulou a retomada do debate sobre a viabilidade desses empreendimentos numa região vulnerável do ponto de vista social e ambiental. Com o objetivo de dar continuidade ao processo decisório da usina de BM, em 2001, a Eletrobras solicitou a abertura do processo de licenciamento ambiental ao órgão ambiental estadual do Pará.

O MDTX e o MMTCC – que, como descrito, tinham intensificado seu ativismo, mas com foco na busca pelo desenvolvimento sustentável e por demandas sociais básicas – passaram a canalizar grande parte da mobilização fortalecida na década de 1990 para questionar a retomada do projeto de BM. Em relação aos indígenas, que representaram uma das principais lideranças na década de 1980 contra o projeto de BM, o seu ativismo na década de 1990 era tímido. Desde a saída de Dom Erwin Krautler da direção do CIMI, tanto o conselho como as organizações ligadas à Igreja Católica na região adotaram uma posição mais branda em relação à usina. Nesse contexto, a retomada da mobilização em relação à BM ocorreu a partir da liderança do MDTX, como relata um entrevistado de um movimento regional:

Então, assim, no final de 2000, 2001, como os índios estavam mais recuados, o movimento social por nome de Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu, que é esse conjunto de organizações de 11 municípios, se reuniu, se reuniu aqui e discutimos: “Que história é essa de que o governo quer Belo Monte novamente?” (Altamira, 22/11/2012).

Assim, as ações da sociedade civil em relação à BM foram coordenadas pelo MDTX, que buscou fazer a interlocução do debate sobre BM entre o movimento social dos agricultores da região com algumas agências estatais. O MDTX, sob a liderança do Ademir Federicci – o Dema, começou a organizar eventos a fim de discutir o projeto de BM, havendo forte participação de organizações ambientalistas e de pesquisadores. Um entrevistado de uma organização do Xingu relata que, a partir da iniciativa do MDTX, foi formada uma comissão

que focava na questão de Belo Monte com o objetivo de debater e de informar a população sobre o projeto da usina. A comissão organizou uma série de seminários na região, levando, inclusive, representantes estatais, como o presidente da Eletrobras Muniz Lopes, para falar da hidrelétrica. Com o tempo, o MDTX se tornou uma das principais lideranças da região, se transformando em uma organização guarda-chuva que une mais de 100 organizações da sociedade civil, principalmente sindicatos de trabalhadores rurais, movimentos de mulheres e grupos ligados à Igreja Católica (SCHOLZ, 2005).

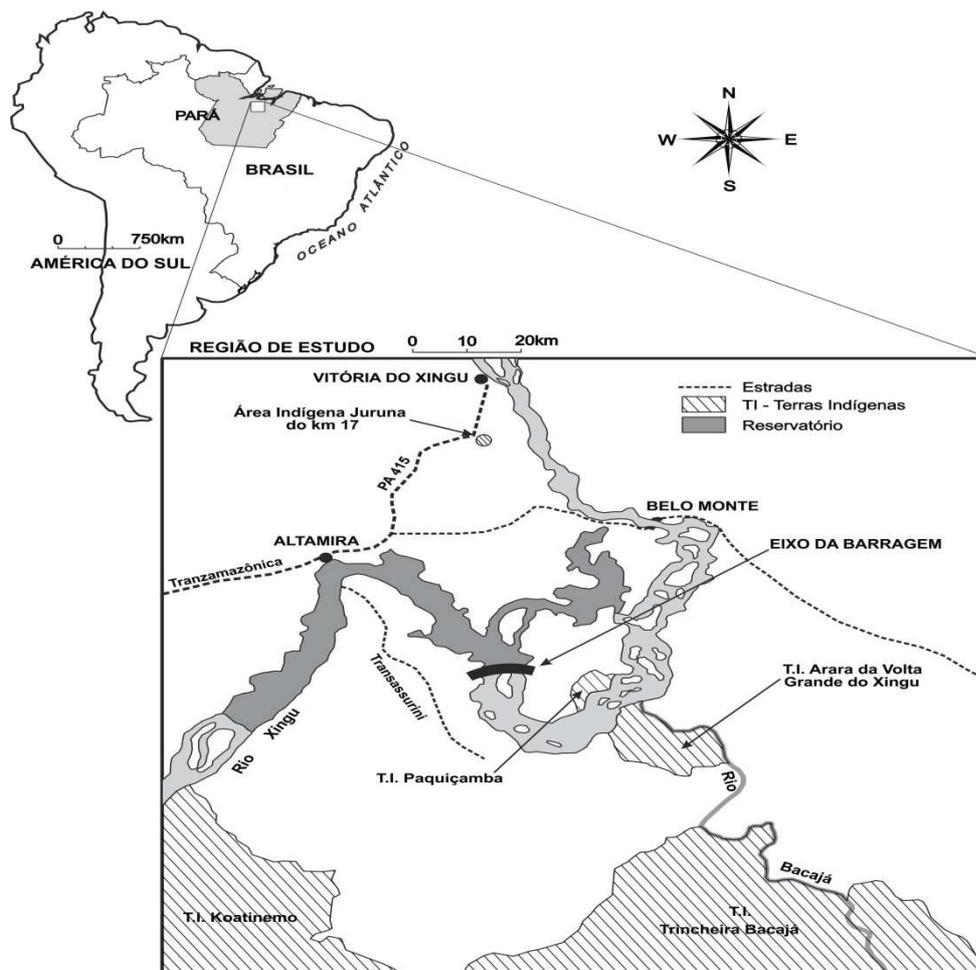
O momento de retomada da mobilização contra a usina também marca um período de declínio da colaboração com atores internacionais, na luta contra Belo Monte, fazendo com que o foco do movimento contrário fosse a articulação entre atores locais e regionais (MCCORMICK, 2011). Nesta fase de retomada de mobilização em torno de BM, também teve o início de uma estratégia que, no período de licenciamento ambiental, seria intensificada: a parceria entre movimentos locais e regionais com instituições de pesquisa. Desde a época do MPST, já havia uma tradição de buscar apoio junto à comunidade científica, especialmente com a Universidade Federal do Pará³¹, com o objetivo de realizar pesquisas na área de produção agrícola (SOUZA, 2006; SCHOLZ, 2005). Esse tipo de parceria foi bastante útil para ajudar o movimento contrário a BM a estudar os novos rumos do projeto da usina. Assim, o MDTX realizou alianças com pesquisadores do Grupo de Trabalho em Energia, da Universidade de São Paulo, a fim de avaliar a nova versão de BM (MCCORMICK, 2007).

Essas parcerias passaram a estudar, criticamente, o novo projeto da usina e a interpretá-lo não necessariamente como uma vitória ao relacionar as alterações realizadas com novas ameaças. Por exemplo, a redução do reservatório faria com que a capacidade de 11,2 mil MW fosse alcançada apenas por três meses no ano. Isso representaria um grande estímulo para, no futuro, o governo brasileiro investir na construção de outras hidrelétricas no Xingu, como era previsto nos planos iniciais da década de 1970, para garantir a eficiência energética da usina (BERMANN, 2012). O não alagamento de terras indígenas também passou a ser questionado, sendo visto como uma manobra do governo do período para afirmar que grupos indígenas não seriam afetados e para justificar a não realização de oitivas das comunidades indígenas. Entretanto, o desvio de grande parte do fluxo de água do Rio Xingu, em um trecho de cerca de 100 km, denominado de Volta Grande do Xingu, para uma área de florestas e de assentamentos de agricultores, afetará diretamente os grupos indígenas Arara e Juruna do

³¹Também foram realizadas parcerias com pesquisadores franceses, dando origem ao Laboratório Agro-ecológico da Transamazônia (Souza, 2006).

Paquiçamba (MAGALHÃES e HERNANDEZ, 2009). Essa nova configuração do projeto da usina e o seu impacto nas Terras Indígenas Arara da Volta Grande e Paquiçamba podem ser vistas no mapa abaixo.

Figura 10: Nova Configuração do Projeto de Belo Monte



Fonte: Instituto Socioambiental³²

O MDTX também criticava o processo autoritário de planejamento da usina. As alterações no projeto foram realizadas mais uma vez de forma bastante centralizada no setor elétrico, tendo a participação apenas do DNAEE, da Eletronorte e da Eletrobrás. Assim, o novo projeto era rejeitado pelo movimento, que reivindicava a realização de um novo estudo da Bacia do Rio Xingu com a participação da sociedade civil (SOUZA, 2006).

³² Disponível em: <http://www.socioambiental.org/esp/bm/hist.asp>

Também é nesse período que ocorre a primeira articulação do grupo contrário à BM com o Ministério Público Federal, parceria que seria intensificada na fase do licenciamento ambiental. Essa articulação foi desencadeada por comunidades indígenas, o que marca, no início dos anos 2000, o ressurgimento das mobilizações indígenas em torno de Belo Monte. Entretanto, neste período, a liderança indígena seria representada pela TI Paquiçamba, que, após as alterações no projeto da usina em 1994, passou a ser a comunidade indígena mais afetada por BM. Como relata um procurador do MPF entrevistado, após a abertura do processo de licenciamento ambiental da usina, em 2001, os indígenas Juruna do Paquiçamba encontraram uma régua métrica no Rio Xingu e logo relacionaram o fato com a ação do Estado de implementar a usina. Ao mesmo tempo, foram divulgadas informações jornalísticas de que a Eletronorte planejava retomar o projeto de barramento do Rio Xingu. Sob a liderança dos Juruna, Tribos Indígenas e associações da Transamazônica procuraram o MPF para que o órgão fiscalizasse o processo da usina hidrelétrica de Belo Monte, especialmente seus aspectos socioambientais.

Essa parceria resultou na primeira de muitas ações civis públicas de autoria do MPF, no caso de BM. Neste momento, o principal objetivo do órgão era garantir que o licenciamento ambiental de Belo Monte fosse realizado pelo Ibama, instituto federal, e não pela entidade ambiental estadual como estava acontecendo³³. Além disso, o MPF questionava a contratação da Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa (FADESP) pela Eletronorte, já que ela não havia sido escolhida a partir de um processo de licitação, para a elaboração dos estudos ambientais. O MPF afirmava ainda que as comunidades indígenas afetadas deveriam ser consultadas antes do início do licenciamento. Essa primeira ação foi bastante efetiva, vencendo em todas as instâncias. Dessa forma, o processo de licenciamento ambiental foi suspenso, sendo reiniciado apenas em 2006. Nesse contexto, o projeto de BM foi mais uma vez suspenso, havendo uma longa paralização nas iniciativas dos governos do período em investir na usina entre 2001 e 2005.

³³Um dos argumentos do MPF 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.

3.4 O PERÍODO DAS CONQUISTAS PARCIAIS: PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA E DIVISÃO DO MOVIMENTO SOCIAL

3.4.1 A Intensificação da Mobilização em Torno de Belo Monte

Como foi descrito no capítulo II desta tese, a chegada do Partido dos Trabalhadores à presidência da República, a partir da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, foi recebida com entusiasmo pelas organizações da sociedade civil da região do Xingu. Havia uma forte esperança entre os atores contrários à usina de que um governo petista trataria a questão de Belo Monte com bastante cuidado e que as decisões do governo sobre a usina sofreriam grande influência dos movimentos sociais da região. Em parte, esta euforia inicial é justificada porque o histórico de muitas organizações sociais na região – especialmente a do MPST – se confunde com a militância e a filiação de seus líderes ao PT. Como descrito na seção 2 deste capítulo, os movimentos ligados à defesa do pequeno produtor rural defendiam uma agenda muito similar com a pauta petista da década de 1980, o que fez com que muitos desses atores se filiassem ao partido.

Soma-se a isso a grande ênfase na agenda participativa nas diretrizes do partido e o fato do PT ter se posicionado, em momentos anteriores, contra a usina de BM. De acordo com um entrevistado de uma Ong internacional com atuação na região do Xingu, havia um sentimento generalizado entre os ativistas de que o governo Lula não trairia o movimento contra a usina e que os ativistas teriam a possibilidade de fazer parte do novo governo e, assim, participariam diretamente das decisões de BM. Entretanto, como debatido no capítulo II, a coexistência das pautas ambientalistas, participativa e desenvolvimentistas na era Lula se revelou como algo bastante complexo. A relação entre ambientalismo e inclusão de ativistas sociais se mostrou especialmente delicada, já que, como analisou Losekann (2009), a entrada de ambientalistas no governo pode tanto facilitar o encaminhamento de demandas do grupo como também pode enfraquecer o seu ativismo, já que os movimentos sociais acabam sendo forçados a abandonar posições radicais.

No caso de Belo Monte, essas expectativas do movimento contrário à usina de terem maior capacidade de influenciar o novo governo foram frustradas, uma vez que a gestão petista na Presidência da República foi marcada por uma intensa aceleração nos processos decisório e de implementação da usina, sem que grande parcela das demandas de grupos sociais fosse atendida. Apenas as reivindicações do grupo contrário à usina ligadas a projetos

desenvolvimentistas, que coincidiam tanto com a agenda da Casa Civil para a região tanto com os interesses de parcela do grupo favorável à usina, foram incorporadas. Nesse contexto, assim como houve uma intensificação do processo decisório da usina, a mobilização em torno de Belo Monte também foi aprofundada e diversificada.

De acordo com entrevistado de uma Ong internacional, o marco da retomada da mobilização neste período ocorreu com a publicação, em 2005, do livro “Tenotã-mõ”, organizado pelo professor da Unicamp, Oswaldo Sevá Filho, e publicado a partir da articulação de várias organizações, como o International Rivers, a Fase e o ISA. O livro é composto por uma coletânea de artigos escritos por atores que têm criticado e atuado no processo de BM: como o procurador do MPF, Felício Pontes; a histórica ativista local, Antônia Melo; o bispo da Prelazia do Xingu, Dom Erwin; a professora da Universidade Federal do Pará (UFPA), que mais tarde organizaria o Painel de Especialistas, Sônia Magalhães. O livro é tanto informativo, apresentando as diferentes versões e fases do projeto, como se propõe a ser um manifesto que denuncia a violação de direitos e os impactos sociais e ambientais de BM.

Algumas estratégias antigas do movimento contrário à usina foram retomadas: como a realização de encontros indígenas. Assim, no mesmo ano de abertura do licenciamento ambiental, em 2006, 200 representações de 19 comunidades indígenas da linha Kayapó, além da presença de outros grupos indígenas do vale do Xingu, se encontraram durante cinco dias na vila Piaracu com o objetivo de discutir os objetivos do governo de implementar hidrelétricas no Xingu, com especial ênfase na usina de Belo Monte (Turner e Turner, 2006). A parceria entre movimentos sociais e MPF foi retomada e fortalecida, resultando em diversas ações civis públicas³⁴.

Em 2008, ocorreu o II Encontro dos Povos Indígenas e Movimentos Sociais da Bacia do Xingu, também conhecido como Encontro Xingu Vivo para Sempre. Segundo Antônia Melo, o evento foi uma iniciativa dos Kayapós e tinha o objetivo de repetir a mobilização ocorrida em 1989, reunindo, novamente, ambientalistas, 24 etnias indígenas, a Igreja Católica, entre outros. Segundo relato³⁵ de um dos seus organizadores, Dom Erwin Krautler, o evento contou com a apresentação do professor Oswaldo Sevá sobre as consequências negativas do projeto, além das falas de representante do Movimento dos Atingidos por Barragens e do International Rivers. Assim como no I Encontro, em 1989 – em que ocorreu a histórica cena

³⁴ O histórico de atuação do MPF será tratado no capítulo V desta tese.

³⁵ Disponível em: <http://www.cnbb.org.br/articulistas/dom-erwin-kraeutler/2583-os-povos-indigenas-do-xingu-e-a-hidreletrica-belo-monte>

de ameaça do então presidente da Eletrobras com um facão, pela índia Tuíra – a fala de representante da Eletrobras foi polêmica, causando grande agitação na plateia e vaias, culminando em um ritual de grito de guerra dos indígenas e no ferimento do engenheiro da Eletrobras.

Além da intensa mobilização dos atores presentes nas fases anteriores, nesse período, surgem novas organizações que contestam a usina. A principal característica desses novos atores é sua organização em rede, reunindo uma grande variedade de coletivos que criticavam BM e que propunham um modelo de desenvolvimento alternativo. O maior exemplo dessas novas organizações é o Movimento Xingu Vivo para Sempre, criado logo após o Encontro Xingu Vivo para Sempre, em 2008, por Antônia Melo, ativista local ligada ao movimento contrário a BM desde a década de 1980. O movimento tem origens no MPST e se declara como “[...] um coletivo de organizações e movimentos sociais e ambientalistas da região de Altamira e das áreas de influência do projeto da hidrelétrica de Belo Monte, no Pará, que historicamente se opuseram à sua instalação no rio Xingu”³⁶. O movimento reúne entidades representativas de ribeirinhos, pescadores, trabalhadores e trabalhadoras rurais, indígenas, moradores de Altamira, atingidos por barragens, movimentos de mulheres e organizações religiosas.

O movimento tem sido responsável por manifestações, articulação com especialistas para a produção de análises técnicas sobre o projeto de BM, tendo recebido grande adesão de fora do país, como a do ator e ex-governador da Califórnia Arnold Schwarzenegger, a do diretor de cinema James Cameron e a da atriz Sigourney Weaver (BERMANN, 2012). Em 2010, o MXVPS criou uma representação em Belém, conhecida como Comitê Metropolitano Xingu Vivo para Sempre.

Além do MXVPS, nesse período, surgiu o Fórum da Amazônia Oriental – coletivo que agrega entidades populares, Ongs e movimentos populares e que se propõe a influenciar as políticas públicas para a Amazônia Oriental – e que também passou a atuar criticamente no caso de Belo Monte.

A estratégia iniciada na década de 1990 – como descrito na seção 2 deste capítulo – de articulação do movimento contrário à usina com a comunidade acadêmica e com pesquisadores foi fortalecida com a criação do Painel de Especialistas, no momento de divulgação do EIA-RIMA e de sua apresentação nas audiências públicas, em 2009. A formação do grupo foi articulada a partir dos movimentos que atuavam no caso de BM, com

36 Disponível em: <http://www.xinguvivo.org.br/quem-somos/>

destaque para o ISA e para o MXVPS, sendo composto por pesquisadores nacionais e internacionais, reunindo, no total, 40 cientistas e contando com a liderança de professores da Universidade de São Paulo e da UFPA. O objetivo era realizar uma análise crítica independente do EIA-RIMA apresentado pela Eletrobras (BERMANN, 2012). Entretanto, restam dúvidas se o trabalho desses especialistas foi considerado pelo órgão ambiental, já que o MPF questionou, em sua sexta ação civil pública do caso de BM, a não consideração dos trabalhos produzidos pelo grupo e das contribuições provenientes das audiências públicas, de forma geral, na análise do Ibama para a aprovação da licença prévia.

Um dos instrumentos principais da mobilização contra a usina, na década de 1980, a articulação com atores internacionais, foi retomada neste período a partir de uma aliança liderada pelo MXVPS e pelo CIMI com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA). Assim, em novembro de 2010, o caso de violação de direitos humanos, especialmente os direitos indígenas em BM, foi levado à comissão. Em abril de 2011, a CIDH solicitou ao Estado brasileiro a suspensão das obras de Belo Monte, tendo como base tanto a legislação nacional como a internacional sobre direitos humanos (JAICHAND e SAMPAIO, 2013; BERMAN, 2012).

A comissão solicitava o impedimento da realização de qualquer obra material de execução até que algumas condições mínimas fossem cumpridas: realização de consultas prévias, culturalmente adequadas, de boa fé e livres às comunidades indígenas afetadas; disponibilização de um estudo de impacto ambiental acessível e traduzido para os idiomas dos indígenas atingidos; adoção de medidas vigorosas para preservar a vida e a integridade pessoal dos indígenas; adoção de instrumentos para conter a disseminação de doenças e epidemias resultantes tanto do grande influxo populacional na região como da exacerbação de vetores de doenças, como a malária. Jaichand e Sampaio (2013) relatam que o pedido da comissão foi recebido com surpresa e considerado inaceitável pela Presidência da República e pela Comissão de Assuntos Internacionais do Senado. Em 2012, o Brasil retirou sua candidatura como delegado da CIDH, além de ter ameaçado cortar fundos para a comissão e deixar o órgão regional.

Antes da emissão da LP, a realização de abaixo-assinados e o envio de cartas a agências estatais – especialmente ao Ibama e ao MME – e a autoridades públicas – principalmente para o presidente da República – se tornou uma estratégia comum contra a usina. Dessa forma, em primeiro de novembro de 2009, uma carta assinada por lideranças indígenas, entre elas representantes das etnias Juruna e Kayapó, endereçada ao Presidente da República, criticam as decisões centralizadas do governo no caso de Belo Monte e rejeitam o

parecer da Funai que atesta a viabilidade do empreendimento do ponto de vista antropológico. Várias outras cartas foram enviadas com conteúdo similar: pedindo a não aprovação da LP; denunciando a falta de esclarecimentos e as decisões pouco participativas; criticando a ineficácia das audiências públicas; criticando o parecer da Funai e o EIA-RIMA; exigindo a consulta dos indígenas e alertando para as consequências negativas do projeto.

Paralelamente, é possível encontrar (ainda que em menor proporção), no processo de licenciamento ambiental, cartas e abaixo-assinados favoráveis à usina. Essa mobilização é composta pelos mesmos atores que defendiam Kararaô na década de 1980: o empresariado local, representado pela ACIAPA, pela Loja Maçônica, pelo Sindicato do Comércio de Altamira e Região, entre outros. Esse apoio explícito a Belo Monte é acompanhado também por um posicionamento crítico em relação ao projeto da usina, já que esses atores deixam claro que devem ser desenvolvidas condicionantes mínimas – a maioria delas ligadas à infraestrutura regional – para a implementação de BM.

Após a emissão da Licença de Instalação (LI) ambiental, em, 2011, uma nova estratégia foi adotada: o movimento contrário e favorável à Belo Monte ganhou a mídia com a divulgação de vídeos sobre o projeto. O mais popular e polêmico foi uma campanha chamada “Gota D’Água + 10”³⁷, transmitido pelo *Youtube* e compartilhado em várias redes sociais. A campanha contou com a presença de atores globais e lançou um vídeo que alertava para os impactos negativos da usina. O vídeo é finalizado com o estímulo à realização de protestos contra a usina e a assinatura de uma petição que acabou conseguindo mais de um milhão de assinaturas e foi enviada à presidenta Dilma Rousseff. Em contrapartida, vários outros vídeos foram divulgados, apontando argumentos exagerados dos ambientalistas, a eficiência da usina e a importância social e econômica do projeto, como bem mostra o vídeo “Tempestade em Copo D’Água”³⁸, produzido por estudantes do curso de Engenharia Elétrica da Universidade Estadual de Campinas.

Além da intensificação e da diversificação das mobilizações em torno da usina, três outras características do período atual chamam atenção. A primeira delas é que, ao contrário das fases anteriores (descritas nas seções 2 e 3 deste capítulo), em que as mobilizações contrárias à usina se destacavam, na fase atual, o movimento favorável à BM também passou a ter uma atuação mais regular e efetiva. Outra novidade deste período é a aproximação entre grupo contrário e favorável, algo impensável de ocorrer nos períodos anteriores, marcados pela clara divisão entre os ativismos contra e pela construção da usina. Por fim, uma ruptura

37 Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=TWWwfL66MPs>

38 Disponível em: http://www.youtube.com/watch?v=gVC_Y9drhGo

em relação aos momentos anteriores é o alinhamento do movimento contrário à usina com agências estatais. Essas questões serão tratadas nos próximos parágrafos.

3.4.2 As conquistas parciais: o encontro dos grupos contrários e favoráveis à usina e o alinhamento a agências estatais

Apesar da intensificação da mobilização contra a usina, na década de 2000, não ser proporcional à sua capacidade de influenciar as decisões do Estado, já que grande parte das demandas do movimento contrário à BM não foi atendida, esta fase é marcada pelas conquistas parciais: criação de fóruns de interação do Estado com a sociedade civil e inclusão de várias medidas de compensações ambientais e sociais e de projetos de desenvolvimento regional (como o Plano Básico Ambiental - PBA e o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu - PDRS-X). Essas conquistas são denominadas aqui de parciais porque correspondem a apenas parcela das demandas do grupo contrário à usina. As “grandes conquistas”, que representam as pautas mais radicais do movimento contrário – como o bloqueio de BM; a realização de revisões substantivas no projeto da usina; a suspensão do licenciamento ambiental; a realização de oitivas indígenas; a solução dos problemas de grupos vulneráveis, como os indígenas e os pescadores, etc –, não foram incorporadas na agenda governamental, neste período.

No final de 2010, foi entregue ao Ibama a primeira versão do Plano Básico Ambiental, elaborado pela Norte Energia a partir das condicionantes estabelecidas pelo órgão ambiental licenciador. O plano engloba ações variadas de compensações e de mitigações sociais e ambientais – como o programa de saúde e segurança, de controle ambiental, de atendimento à população atingida, de apoio à agricultura familiar, entre outros. O PBA foi considerado, inicialmente, como uma vitória dos ativistas contrários à usina, já que o plano é bastante completo e, se realmente implementado, transformaria a região de Altamira, nas palavras irônicas de representantes do movimento social entrevistados, na “Suíça Brasileira”.

Ainda no final de 2010, foi publicado o decreto nº 7340 (de 21 de outubro), instituindo o PDRS-Xingu e criando, no âmbito da Casa Civil, um comitê gestor paritário – com 15 representantes do Estado e 15 da sociedade civil – com os objetivos principais de monitorar a execução do plano, assim como de atualizar o PDRS-Xingu.

Como será visto, essas vitórias podem ser analisadas como o resultado da ação de grupos da sociedade civil que passaram a negociar com burocracias estatais e a se aliar com atores favoráveis à usina, mas que defendem a adoção de medidas de compensação

adequadas. Nas palavras de um entrevistado de uma organização de Belém: “No caso em particular das hidrelétricas, as ações da sociedade civil têm garantido, minimamente, que haja a preocupação com a constituição de condicionantes para que problemas gritantes possam ser enfrentados” (Belém, 21/11/2012).

Esse alinhamento com alguns atores estatais e com o grupo favorável à usina foi viabilizado pela divisão do movimento que combatia a usina e pelo abandono, de parte desse movimento, da postura de confrontação em relação às burocracias estatais. Nesse sentido, um entrevistado do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Altamira relata que, antes de 2010, o movimento contrário à BM era bem unido e combativo. Após a emissão da LP, parte do movimento, incluindo o sindicato, perdeu as esperanças de que poderia impedir a construção da usina. Além disso, a criação do PDRS-Xingu criou a possibilidade real de que grupos específicos fossem atendidos com projetos sociais. Isso estimulou uma mudança de foco: passou a ser mais interessante atuar no comitê gestor do PDRS-Xingu para defender que parte dos recursos disponibilizados pela empresa vencedora do leilão para a construção da usina – a Norte Energia – fosse aplicado em projetos para o agricultor do que engajar em mobilizações para bloquear o projeto da usina.

O período mais recente do processo decisório de Belo Monte também é marcado pelo fortalecimento das organizações que se posicionaram historicamente como favoráveis à usina. Como é descrito na primeira seção deste capítulo, a maioria desses atores atuam na área “classe” e “energia e desenvolvimento” e defendem a usina por acreditarem que ela estimulará a economia local e o desenvolvimento regional. Exemplos desses atores são a Associação Comercial Industrial e Agropastoril de Altamira e a Câmara dos Dirigentes Lojistas.

O marco da organização desses atores ocorreu em 2009, com a criação do Fórum Regional de Desenvolvimento Econômico e Socioambiental da Transamazônica e Xingu, o Fort Xingu. De acordo com seu fundador entrevistado, a nova organização representa um fórum de 207 entidades bastante diversas, incluindo Igreja³⁹, sindicato, associações de bairro, empresariado local etc. O objetivo principal do Fort Xingu era apoiar e propor ações que promovessem o desenvolvimento regional. Dessa forma, o fórum atua no processo decisório e de implementação de projetos que tenham a possibilidade de serem vetores de desenvolvimento regional, como Belo Monte e a Transamazônica. De acordo com

39 Entretanto, enquanto o movimento contrário à usina é composto por organizações ligadas à Igreja Católica, o movimento favorável possui muitos integrantes da Igreja Evangélica. Dentre esses integrantes, se destaca o Conselho dos Pastores Evangélicos, que é um contraponto a Prelazia do Xingu.

representante da Aciapa e ex-presidente do Fort Xingu, a implementação de grandes empreendimentos na área de influência do Xingu é importante até mesmo para dar visibilidade, dentro do governo federal, a uma região que sempre foi esquecida e é extremamente carente de políticas públicas na área social e de infraestrutura. Um grande empreendimento faria com que o governo “olhasse para a região”.

Apesar da maioria dos seus integrantes apoiarem explicitamente a implementação de Belo Monte, esse apoio não é incondicional, já que o Fort Xingu defende que a execução da obra deve ser acompanhada de medidas que dinamizem a economia local e que promovam a melhoria das condições sociais da região. Assim, a atuação do Fort, no caso de Belo Monte, teve como centro a luta pela inclusão e pela implementação de condicionantes adequadas. Nesse intuito, a organização analisou criticamente o EIA-RIMA a partir da contratação de especialistas e de barrageiros. Além disso, seus líderes visitaram 14 hidrelétricas no Brasil a fim de aprenderem sobre seus sucessos e fracassos. Uma das principais vitórias do fórum foi a sua atuação no debate sobre a escolha da área para deslocar a população afetada por BM: o Fort organizou uma audiência para discutir o assunto com a população e elaborou uma proposta apresentada para a Norte Energia, que a aceitou.

Logo após a sua criação, o Fort Xingu iniciou uma campanha no governo federal – especialmente com lideranças da Casa Civil, realizando reuniões com Dilma Roussef e com Erenice Guerra, que estiveram à frente do órgão entre 2005 e 2010 – para garantir que a implementação da usina fosse acompanhada por um plano de desenvolvimento regional. Para tanto, seria necessário que o vencedor do leilão se responsabilizasse em investir na região. Como será visto no capítulo IV, essa preocupação em preparar a região com projetos de desenvolvimento regional foi um dos focos do Ibama, neste mesmo período, que também passou a pressionar a Presidência da República nesse sentido. A articulação entre esses atores foi vitoriosa e, assim, em 19 de novembro de 2009, foi publicado um decreto que cria um Grupo de Trabalho Interministerial, coordenado pela Casa Civil, e com o objetivo de concluir a elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu. Além disso, para viabilizar o plano, foi inserido no edital do leilão de outorga para a construção da usina a condição de que o vencedor deveria disponibilizar 500 milhões de reais para serem aplicados em um plano de desenvolvimento regional.

Em relação ao grupo contrário à usina, a concessão da primeira licença ambiental marcou uma nova fase caracterizada pela divisão do movimento. Após a concessão da licença prévia, em fevereiro de 2010, a estratégia de alguns integrantes do movimento – como o ISA e o MMTCC – deixou de focar no embate e na tentativa de barrar a construção da usina para

eleger a busca por condicionalidades e por mitigações adequadas como a principal pauta da agenda de Belo Monte. Essa nova pauta aproximava bastante a agenda desse grupo com a dos atores com enfoque desenvolvimentista e favoráveis à usina: ambos tentavam influenciar o governo federal a estabelecer compensações variadas para serem implementadas pela empresa ganhadora do leilão.

Essa nova prioridade, a busca por medidas de compensações adequadas, de antigos parceiros do movimento que historicamente tentou barrar a usina foi vista com desconfiança pela ala ligada à Igreja Católica – como a Prelazia do Xingu e, principalmente, pelo MXVPS –, que acreditava que o abandono da estratégia de combater a usina acabava legitimando BM. Representante de um instituto ambiental entrevistado explica esse novo posicionamento:

Não teve mudança de foco. O que mudou de foco foi a usina cair em cima de nossas cabeças, apesar de todas as resistências, apesar do Judiciário. Nós entramos na justiça, fazemos parte do Movimento Xingu Vivo para Sempre. O que mudou não foi isso. O que mudou foi o Governo Federal impor a hidrelétrica e ela está sendo construída. E aí o que adianta a gente continuar na frente do buraco, falando: ‘Não, Belo Monte! Não, Belo Monte!’. A gente vai discutir como vai fazer porque tem um conjunto de obrigações aí que a gente quer ver acontecer porque, historicamente, as empreiteiras não cumprem as condicionantes ambientais. Então, eles estão fazendo? Então, vamos fazer certo. Se é pra fazer, então, a gente vai ver como é que estão fazendo. Isso não quer dizer que sejamos a favor da hidrelétrica. Não é uma postura ideológica (Brasília, 19/10/2012)

Em relação à interação entre burocracias estatais e grupos sociais civil, no período após a emissão da Licença de Instalação, em janeiro de 2011, ocorreu uma aproximação significativa se comparada a períodos anteriores. Por parte da sociedade civil, o grupo que passou a priorizar a luta por condicionantes adequadas também passou a ter como estratégia a negociação direta com o Estado, participando de fóruns de interlocução entre Estado e sociedade: como o Fórum de Acompanhamento Social de BM, no âmbito do PBA, e o comitê gestor do PDRS-Xingu. Como bem explica representante do ISA, o foco no monitoramento das condicionalidades requer uma colaboração constante com o poder público, impedindo que o movimento seja apenas combativo:

[...] você tem que produzir dados que reconheçam prefeituras, governo de estado e federal, empresa e, também, aqueles atingidos, com dados, se não verdadeiro, pelo menos respeitáveis, pra que esses dados possam, efetivamente, alimentar o processo de fiscalização, de correção, de cobrança e não fique com o tom de gritaria [...]. Você precisa de uma fonte de informação que gere credibilidade pra todos os atores envolvidos no processo. O ISA não vai gerar credibilidade, não porque o ISA é incompetente e não consiga produzir os dados suficientes, mas porque o ISA é identificado com uma postura ideológica que é contra a usina. Então, nada do que ele fale vai ser levado a sério. Então, você precisa desse espaço de produção de informação com credibilidade. Por isso que nós fomos atrás de participar do comitê gestor. Porque é um comitê que tem a participação do governo federal, do governo do estado do Pará, do governo dos dez municípios direta e indiretamente afetados pela obra e sociedade civil. Então, ali é um espaço onde os atores políticos sociais

fundamentais pro monitoramento das condicionantes estão reunidos. E é um espaço que, por sua vez, tem recursos, que são recursos provenientes da empresa. Então, esse é um espaço que, pra gente, tinha as características políticas e financeiras que poderiam viabilizar o monitoramento das condicionantes. Isso foi a primeira coisa da estratégia. A gente identificou a necessidade de um conjunto de atores políticos, que não são nossos amigos, não é do nosso agrado sentar na mesa com a empresa e com o Governo do Pará e com o governo federal. A gente não faz isso porque acha que eles são legais, porque a gente tem simpatia ideológica com eles. Não. A gente está fazendo por uma condição estratégica política (Brasília, 19/10/2012).

A participação de algumas organizações que têm se posicionado como contrárias a Belo Monte em espaços de interação formal com agências estatais não ocorreu de forma automática. Entrevistados da Secretaria Geral da Presidência revelam que a Secretaria Nacional de Articulação Social desenvolveu um trabalho junto com grupos sociais locais para obter legitimidade para o comitê gestor do PDRS-X, explicando que o modelo do comitê se distanciaria dos padrões em que os espaços participativos atuam apenas para referendar decisões já tomadas. Por exemplo, a participação do ISA no comitê é fruto de muita negociação entre SGP e o instituto. O acordo entre eles ocorreu quando atores da SGP se mostraram dispostos a defender, no âmbito do comitê, a criação de uma câmara técnica de monitoramento do cumprimento das condicionantes de BM. Essa câmara técnica convergia com as prioridades do ISA no caso de BM, já que o instituto planejava implementar um “Observatório de Belo Monte” com o objetivo de fiscalizar a execução das condicionantes.

Por parte do governo federal, foram criados espaços e instituições específicos de interação entre Estado e sociedade. Exemplo disso é o já citado comitê gestor do PDRS-Xingu e a Casa de Governo, que é uma representação local do governo federal, em Altamira, com o objetivo de articular as agências estatais dos diferentes níveis federativos envolvidos em projetos desenvolvimentistas para a região e de encaminhar demandas de grupos sociais locais ao governo federal.

A participação de parte do movimento contrário à BM em fóruns de discussão e de reuniões com agências do governo federal e com a Norte Energia era vista com maus olhos por outra parte do movimento – liderado pelo MXVPS – que acreditava que a melhor estratégia seria manter a postura de combater a usina e afrontar o Estado. Neste momento, a divisão do movimento contrário à usina foi acirrada.

Após a aprovação da LI, houve uma convergência ainda maior entre parte dos atores contrários à usina e os favoráveis. Isso ocorreu porque o atraso⁴⁰ na implementação das

40 O capítulo IV abordará, com detalhes, a questão do atraso da implementação das condicionantes.

condicionantes estabelecidas era gritante, fazendo com que o movimento que antes defendia BM passasse a questionar se a hidrelétrica realmente levaria desenvolvimento para a região. Um entrevistado de uma entidade que se posiciona como favorável à usina revelou que, após anos de luta em favor de BM, depois do início da implementação da usina, ficou difícil se posicionar como contrário ou como favorável, já que muitos se desiludiram com o ritmo lento da execução dos projetos desenvolvimentistas. Assim, o grupo passa a atuar ainda mais na fiscalização do cumprimento das condicionantes.

Dessa forma, o sentido das condicionantes, vistas num primeiro momento como uma vitória do movimento social, é reinterpretado, já que o ritmo da construção da obra – com previsão para ser inaugurada em fevereiro de 2015 – é acelerado, enquanto que a implementação das condicionantes segue lentamente e com inúmeros atrasos, como bem mostra os atrasos nos projetos de saneamento e de construção de escolas apontados em entrevista a representante da Defensoria Pública do Pará.

Além disso, alguns acordos realizados no momento de elaboração das condicionantes não têm sido cumpridos pela Norte Energia ou são implementados sem preocupação com a qualidade. Por exemplo, um entrevistado de uma organização nacional envolvida no caso de BM conta a história do tipo de moradia que seria construída para abrigar a população ribeirinha deslocada com a construção de BM: foi acordado que as casas seriam de alvenaria, mas, recentemente, a Norte Energia assumiu que as casas serão do tipo pré-moldado. Outro entrevistado relata a situação das escolas previstas para serem construídas: as escolas estão sendo feitas com material de container, totalmente inadequado para o clima quente da região, o que gerou uma ação civil pública de autoria da Defensoria Pública do Pará. Um entrevistado do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Vitória do Xingu também denuncia que muitas condicionantes relacionadas à pequena agricultura ainda não foram implementadas. Segundo ele, um grande número de agricultores ainda não recebeu as indenizações prometidas.

Como resultado da baixa efetividade da implementação das condicionantes, ocorreu outra forma de aproximação de grupos sociais a burocracias estatais: a reivindicação do cumprimento de condicionantes individuais e coletivas junto a Defensoria Pública do Pará, que tem atuado intensamente neste período para garantir que os afetados com a implementação da usina sejam contemplados com mitigações. Assim, o órgão tem sido procurado tanto pela população rural como pela urbana por motivos variados – desapropriações inadequadas, indenizações injustas etc.

3.4.3 As demandas não atendidas

Além do atraso na implementação das condicionantes e dos projetos previstos no PDRS-Xingu, há duas questões bastante polêmicas e que são bem representativas da dificuldade das diferentes burocracias envolvidas no caso de BM em atender demandas críticas de forma adequada e compartilhada. A primeira delas é a questão indígena. Os indígenas sempre foram um dos grupos mais afetados por BM, desde as primeiras versões do empreendimento, e um dos principais alvos da luta do movimento social e das ações do MPF. Os atores classificados na área “defesa de direitos” – como a Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos e o próprio MPF –, descritos na seção 1 deste capítulo, têm atuado, principalmente, na defesa dos povos indígenas. Apesar da evolução do projeto em relação aos impactos nas terras indígenas – os estudos da década de 1970 identificaram seis possíveis barramentos hidrelétricos na bacia do rio Xingu (Iriri, Jarina, Kokraimoro, Ipixuna, Babaquara e Kararaô) que, somados, alagariam mais de 18 mil km², atingindo cerca de 7 mil índios (BRASIL, 2011) –, as alterações realizadas em 1994 não resolvem o problema de alguns grupos indígenas. De acordo com a resposta da Presidência da República, em 25 de abril de 2011, aos questionamentos da CIDH, após as alterações no projeto da usina (em 1994), não haverá alagamento de Terras Indígenas e “inexistem riscos à vida, aos direitos fundamentais e a integridade pessoal dos membros das comunidades indígenas próximas ao empreendimento e sequer às comunidades indígenas em isolamento voluntário na região da Bacia do Rio Xingu” (BRASIL, 2010, p. 28).

Entretanto, esta não é a opinião de especialistas e dos próprios indígenas afetados pelo Trecho de Vazão Reduzida da Volta Grande do Xingu, os Paquiçamba (da etnia Juruna) e os Arara. Jaichand e Sampaio (2013) e Magalhães e Hernandez (2009) explicam que o TVR afetará intensamente esse grupo, já que diminuirá drasticamente a pesca e a caça, que são os meios de subsistência desses povos. Além disso, o TVR isolará esses grupos, que ficarão impedidos de utilizar o rio para a navegação. Por fim, vários rituais culturais desses indígenas estão ligados à dinâmica do rio. Todos esses impactos somados, provavelmente, levarão ao deslocamento involuntários desses grupos. A seguinte fala de entrevistado do MPF (Brasília, 22/11/2012) relata a situação dos indígenas:

Eu não sei o que é pior [o alagamento ou a seca]. Eu que conheço bem essas pessoas desde o século passado, pra eles, não sei se é pior ficar embaixo d'água ou secar, porque a base da alimentação deles é o peixe. Então, vai haver uma mudança, pelo menos do ponto de vista cultural, imensa. Eu acho que até mais do que isso, eu acho que eles não vão se adaptar à nova geografia da Volta Grande do Xingu. É claro que,

nesse caso, o princípio de Belo Monte, você desviar o rio, exatamente, quando a altura do rio passava pelas aldeias. Então, você vai ter 80% menos de água que, normalmente, teria na frente das aldeias. Isso é um desastre ecológico, se você considera que o Xingu, ele é um rio que tem uma vazão, uma das maiores vazões do mundo, entre cheia e seca, né? Ele sai de mil metros cúbicos por segundo agora, exatamente nesse momento, ele deve estar nessa faixa e, daqui a seis meses, ele vai estar com 25, 27 mil metros cúbicos de água por segundo. De mil pra 27 mil é muito coisa.

O governo federal (Ibama, Funai, Casa Civil e Secretaria Geral da Presidência da República) alega que os índios foram consultados, já que foram realizadas audiências, coordenadas pela Funai, em 12 comunidades indígenas, em setembro de 2009. Os vídeos e as atas dessas reuniões, além dos relatos dos próprios indígenas, apontam que esses encontros tiveram um caráter informativo, sendo, nas palavras de uma liderança indígena, “uma reunião de esclarecimento apenas” (Altamira, 21/11/2012) com o objetivo de apresentar o componente indígena elaborado pela Funai. As atas dessas reuniões revelam a inconformidade de vários indígenas ao exigirem a realização das oitivas do Congresso Nacional, previstas pela Constituição de 1988. A polêmica em torno da legalidade das consultas indígenas desencadeou grandes mobilizações, que foram, inclusive, canalizadas pela via judicial. De fato, umas das principais bandeiras da atuação do MPF, no caso de BM, tem sido a defesa da consulta adequada dos povos indígenas.

Isso gerou um posicionamento de cautela na Presidência da República em relação ao assunto, que, por meio da Secretaria Geral, passou a dialogar mais diretamente com grupos indígenas. Assim, entrevistas realizadas com indígenas revelam que os Arara tiveram oportunidades de se reunir com várias autoridades públicas, em Brasília (da Norte Energia, do Ibama, da Funai), e até mesmo com o ex-presidente Lula, a fim de convencê-los de que as oitivas não aconteceram. Apesar da abertura do governo para recebê-los, o posicionamento do governo federal é de que os índios foram sim consultados⁴¹. A análise da liderança indígena entrevistada é que, se o governo admitisse que não houve consultas às comunidades indígenas afetadas, o processo de implementação da usina deveria ser suspenso e retomado somente após a realização das oitivas, o que poderia até mesmo inviabilizar a construção de BM. Como a decisão pela usina já havia sido tomada pela cúpula do governo federal, esses encontros com o governo serviam apenas para as lideranças indígenas expressarem seus pontos de vista em relação à usina, sem haver a possibilidade de interferência no processo decisório.

⁴¹Isso será mais explorado no capítulo IV, quando for tratado do papel da Funai e do Congresso Nacional no caso de BM.

Entrevista com uma liderança indígena da terra Arara da Volta Grande do Xingu relata que as condicionantes para os índios também estão atrasadas ou são implementadas sem cuidado, como foi o caso da criação fracassada de poços para que os indígenas tivessem acesso à água potável. O caso indígena fortalece a ideia de que a abertura do governo é extremamente limitada, já que se resume a informar a população afetada sobre um projeto já decidido e a permitir que opiniões e interesses sejam explicitados, sem se preocupar com mecanismos para processar essas opiniões (PEREIRA, 2013).

A segunda questão não resolvida é mais recente: a situação dos pescadores. Recentemente, o grupo – representado pela Colônia dos Pescadores AZ 57 e pela Cooperativa dos Pescadores de Altamira – tem lutado por compensações e mitigações, já que os pescadores serão severamente impactados. Um entrevistado de uma associação de pescadores explica que a construção da usina reduz o pescado por várias razões: a qualidade da água, que fica “barrenta”, é alterada; a movimentação e a iluminação artificial afastam o peixe; ocorre a redução da área disponível para o pescado. Após a construção da usina, a previsão é de que o pescado será totalmente inviabilizado por sete anos. Outro problema é a realocação dos pescadores:

Eles querem colocar o pescador para uma área muito distante da beira do rio, onde a gente briga há muito tempo. Já falamos com Governo Federal, estadual, municipal, tentando uma área aqui na beira do rio para fazer uma vila que seja dos pescadores, para que ele tenha um acesso mais próximo ao rio, porque a vida do pescador é rio, ele sai de manhã e não tem hora para chegar, sai de noite e chega de noite. E eles querem colocar a gente para dentro de um igarapé, que fica a mil e poucos metros distante da margem do rio Xingu e o igarapé é muito estreito, não tem espaço de navegação. Para colocar esse pessoal para lá e ele deixar a embarcação na beira do rio, para pagar transporte para ir lá para a residência dele, ele não aguenta, ele não tem condições para isso (Altamira, 08/11/2013).

Nesse contexto, os pescadores têm trabalhado em duas frentes: lutando por indenizações para compensar o período em que a pesca será inviabilizada; buscando melhorias na infraestrutura da pesca, focando, especialmente, na construção de tanques de peixes. Nesse intuito, a Cooperativa dos Pescadores e a Colônia dos Pescadores se articularam em ações variadas. Eles relatam terem utilizado todos os canais de interlocução com instituições do governo federal, especialmente a Casa do Governo, o MPF, o comitê gestor do PDRS-Xingu e a Defensoria Pública. Participaram também de diversas reuniões com a Norte Energia e procuraram o Ministério da Pesca e Aquicultura.

Os efeitos dessa mobilização, segundo os entrevistados, foram tímidos, já que não conseguiram nem mesmo que os pescadores fossem considerados como um grupo afetado pelo empreendimento. Entrevistado da Casa do Governo confirma a versão dos pescadores de

que há uma aproximação intensa entre instituições do governo federal, Norte Energia e os pescadores a partir da realização de reuniões, mas ainda não há nenhuma solução para este grupo. Mais uma vez, há oportunidades de aproximação entre grupos afetados e governo e de explicitação de interesses, mas isso não resulta em uma solução compartilhada para o problema do grupo em questão. Como é expressado por um entrevistado: “nós trabalhamos em parceria com o Ministério da Pesca, que é governo federal, nós temos uma Casa de Governo aqui em Altamira. Mas a gente vê que esse pessoal vem para cá só para conformar o pessoal e não traz uma ação definitiva” (Altamira, 07/11/2013).

Essa baixa capacidade, nas décadas de 2000 e 2010, do grupo contrário à usina de influenciar as decisões das burocracias estatais referentes a pautas importantes pode ser explicada, em parte, pela divisão política do movimento contrário à usina. Essa divisão ocorreu em 2010, ano em que Lula visitou Altamira e realizou um discurso conhecido por ativistas locais como a “centralização do partido”. Segundo o ex-presidente da República, a usina hidrelétrica de Belo Monte era um projeto do PT e, dessa forma, os partidários não poderiam se posicionar contra o empreendimento. Como grande parte do movimento contrário à usina, especialmente os atores ligados ao desenvolvimento rural, tem suas origens no PT, algumas organizações que ocupavam lugares centrais na mobilização contra a usina – como é o caso do MDTX e da FVPP – passaram a diminuir suas manifestações e a ter uma postura mais passiva. Esse momento é relatado por um entrevistado:

Teve um momento, que foi em 2010, que o Lula foi a Altamira e disse que quem é do PT não fala contra Belo Monte. Então ele disse assim: ‘Eu vou centralizar’. A gente chama centralizar. ‘Ou vocês se centralizam pela política do partido ou vocês vão sair do partido’. Nesse momento, ele dividiu quem é contra, quem é a favor, porque muitos estavam numa situação meio conflituosa dentro de si. Assim: ‘Ah! Eu sou contra, eu sempre fui contra, mas o partido que eu organizo, que eu defendo, é a favor. Qual é a minha posição?’ Então, aí se definiu. Aí, muitos ficaram a favor, muitas pessoas que eram interessadas no PT (Belém, 20/11/2012).

Como visto na seção 2 deste capítulo, na década de 1990 – marcada pelas gestões de Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República – as forças político-partidárias favoreciam uma postura mais cautelosa do governo federal. Por outro lado, a partir de 2003, como o PT tinha o apoio político de grupos importantes que historicamente combateram a usina, o governo não tinha tanto receio de não incorporar as demandas desses grupos e utilizou desse vínculo para neutralizar a postura desses atores em relação à BM.

3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a apresentação do mapeamento dos atores envolvidos no histórico de Belo Monte e a análise do ativismo em torno da usina, desde a década de 1980 até o período recente, é importante refletir sobre os três objetivos deste capítulo, enunciados na introdução. Em relação ao primeiro objetivo – a caracterização do universo de atores atuantes no histórico da usina, algo essencial para entender os processos de construção de capacidades estatais –, a primeira seção deste capítulo revelou que a maioria desses atores atua no nível local, são da sociedade civil, são contrários à usina e atuam, predominantemente, nas áreas “socioambiental”, “classe” e “pesquisa, educação e informação”.

Em relação aos atores favoráveis, há o predomínio de organizações que atuam em áreas ligadas aos interesses da elite econômica: “classe” e “energia e desenvolvimento”. Esses atores formam um grupo pequeno – somados, representam apenas 19,34% dos atores totais mapeados – e bastante homogêneo em relação aos seus interesses, que têm como foco a defesa de empreendimentos que dinamizam a economia local e que catalisam a atuação dos governos federal, estadual e municipal na região para que projetos de infraestrutura e serviços básicos sejam implementados.

Quanto aos atores contrários à usina, a maioria deles é representada por organizações que atuam nas áreas “socioambiental”, “classe” e “pesquisa, educação e informação”. Entretanto, esse grupo também conta com a participação expressiva de atores que atuam nas categorias “defesas de direitos” e “associação de moradores”. A coalizão contrária à usina agrega a maior quantidade de organizações, representando 69,14% dos atores mapeados. Além da quantidade, os interesses envolvidos nesse grupo são bastante diversificados. É verdade que há interesses comuns que unem essa grande variedade de organizações: a defesa de modelos sustentáveis de desenvolvimento para a Amazônia; a inclusão dos grupos locais e dos afetados pelos grandes empreendimentos na Amazônia no planejamento e nas decisões do governo federal sobre a região; o combate à violação de direitos humanos na implementação dos projetos desenvolvimentistas para a região. Por outro lado, existem várias demandas específicas ligadas à realidade de cada grupo. Os indígenas focam suas lutas em torno da questão do TVR e na necessidade da realização de oitivas; os agricultores e os pescadores buscam compensações para evitar que a usina prejudique demasiadamente suas atividades econômicas; os movimentos de mulheres se preocupam com o aumento do número de casos de violência contra mulheres após o início da construção das obras de BM, etc.

Dessa forma, é bastante evidente que as coalizões contrária e favorável à usina representam dois universos bastante diferentes em relação aos seus interesses e atributos. O capítulo VI explorará a relação entre essas diferenças, os padrões de relações entre esses grupos e as burocracias estatais e a formação de capacidades estatais.

Em relação ao segundo objetivo deste capítulo, as demandas dos atores envolvidos no caso de Belo Monte são bastante variadas. Como já mencionado, o grupo favorável à usina foi formado com o objetivo de defender projetos para dinamizar a economia local e para estimular a atuação dos diferentes níveis de governo para levar infraestrutura básica para a região. Um exemplo da demanda desse grupo é a exigência de que as empresas locais deveriam ter prioridade nos processos de contratação para atender, com recursos materiais e humanos, as necessidades provenientes da construção de Belo Monte. Já o grupo favorável se baseia em outra percepção de desenvolvimento, que teria como foco a sustentabilidade ambiental, a participação de grupos locais e a não violação de direitos humanos. A partir desse enfoque, inicialmente, a principal demanda da coalizão contrária à usina era impedir a sua construção, já que se acreditava que os princípios defendidos por esse grupo seriam irreconciliáveis com a lógica de BM. Após a aprovação do projeto da usina pelo Congresso Nacional, outra demanda que ganhou destaque foi o pedido de realização de oitivas das comunidades indígenas para subsidiar as decisões sobre a hidrelétrica.

Com o avanço do processo decisório de BM e as definições sobre as características da usina e suas consequências, outras pautas surgem ligadas à busca de ações de mitigação para evitar grandes impactos nas atividades econômicas dos pescadores e dos agricultores; para garantir a qualidade da moradia dos reassentados; para escolher uma vazão do TVR que permita a sobrevivência e a qualidade de vida dos indígenas da Volta Grande e dos Paquiçamba, entre outras. Essas novas demandas, como visto, aproximaram parte da coalizão contrária com o grupo favorável à usina.

O relacionamento com o Estado é marcado por uma clara divisão: na década de 1980, a formação do movimento contrário à usina adotou uma postura de combate em relação às instituições estatais que, naquele momento, eram representadas pelas agências do setor elétrico. Estas, por sua vez, não tinham mecanismos e estratégias para dialogar com grupos sociais. Por outro lado, já naquele momento, há relatos de aproximação entre o grupo favorável à usina e agências do setor elétrico. Por exemplo, a elaboração do dossiê, em 1989, intitulado “Usina hidrelétrica de Kararaô”, foi resultado da parceria desse grupo com a Eletronorte. Na década de 1990, ainda predomina a distância entre movimento contrário à usina e agências estatais, que se mantêm bastante insuladas. A mudança ocorre nos anos

recentes, a partir de 2010, quando tanto o governo federal decide criar mecanismos de interação com grupos sociais, no caso de BM, como parte do movimento contrário adota o diálogo com agências estatais como uma estratégia de conquistar as novas demandas ligadas a medidas de compensação e de mitigação. O grupo favorável também realizou importantes interações com agências estatais, neste período, cujo exemplo maior é o diálogo com o Ibama e com a Casa Civil para a retomada do PDRS-X.

Por fim, resta saber qual o impacto e a capacidade de influência do ativismo em torno de Belo Monte nas decisões das diferentes agências estatais, que é justamente o terceiro objetivo deste capítulo. Assim, primeiramente, em relação às décadas de 1990 e de 1980 – período das “grandes conquistas” –, é importante refletir se as vitórias do movimento contrário à BM são fruto de uma real influência dos grupos sociais nas decisões do Estado brasileiro. As entrevistas realizadas com atores chave da mobilização contra a usina mostram que não há um consenso quanto aos efeitos da atuação desse movimento nas decisões estatais. Assim, alguns ativistas se mostram incrédulos: entrevistado de um instituto ambiental revela que a opção por um reservatório menor foi uma decisão técnica, já que as hidrelétricas com reservatórios superiores a 1000 km² são difíceis de serem administrados, especialmente por causa do acúmulo de sedimentos. Outro entrevistado, de uma associação com base em Belém, aponta que a escassez de recursos financeiros foi fundamental para a decisão do governo de construir uma barragem menor.

Entretanto, a maior parte dos ativistas entrevistados avaliam as décadas de 1980 e 1990 como de grande influência do movimento social. Mais especificamente em relação às alterações de 1994, um representante de uma organização com atuação nacional analisa o papel da mobilização da sociedade civil:

[...] lógico que teve influência, até porque eles viram que do jeito que estava projetado e as denúncias que foram feitas [na década de 1980] com relação a isso, isso seria muito difícil. O nível de crítica [agora] seria muito maior (...) então o governo tentou se adequar. Isso é importante pro governo porque fundamentou um discurso de preocupação. E isso, é isso que eu digo, se não houvesse a resistência social, da sociedade civil, isso passaria da forma como estava projetado inicialmente (Belém, 21/11/2012).

O argumento de que a falta de financiamento é uma forte razão para a suspensão do projeto, em 1989 e em 2001, e para as alterações de 1994 não invalida a ideia de influência da sociedade civil, já que foi justamente por pressão dos movimentos sociais que o Banco Mundial se retirou do projeto das usinas do Xingu. Alguns entrevistados ressaltam que tanto no final da década de 1980, quando em 1990, o movimento tinha grande capacidade de

influenciar o Estado, apesar de não existirem canais formais de interlocução entre Estado e sociedade no caso de BM.

Na década de 1990, mais especificamente no governo do Fernando Henrique Cardoso, os entrevistados avaliam que as agências estatais eram extremamente cautelosas com a ideia de construir BM: quando o projeto é retomado oficialmente pelo Avança Brasil, havia muito receio de que a sociedade civil reagiria negativamente, retomando as manifestações intensas de 1988/1989. Além disso, a oposição contra o governo do PSDB, liderada em grande medida pelo PT, era muito forte entre os movimentos sociais da região do Xingu, uma vez que havia muita simpatia entre esses movimentos com a ideologia do PT. Tudo isso pressionava o governo a ser cuidadoso com o projeto de BM.

Entretanto, pode-se dizer que a influência do movimento contrário à usina nas decisões do Estado brasileiro sobre BM ocorreu de forma indireta, relativa e muitas vezes temporária. Na década de 1980, a principal vitória da mobilização contra BM, a suspensão do projeto da usina, foi fruto, em grande parte, da grande capacidade de influência dos atores contrários à usina na agenda ambientalista internacional, que, por sua vez, pressionou as agências financeiras internacionais a não financiarem o projeto. Isso foi determinante para impedir que, naquele momento, o Estado brasileiro mantivesse BM na pauta governamental. Essa grande vitória, entretanto, foi temporária, uma vez que o projeto foi retomado anos mais tarde.

As alterações no projeto da usina na década de 1990, apesar de positivas do ponto de vista ambiental e social, são relativas e não representam, de fato, as intenções do movimento social naquele momento: a redução do reservatório se impõe como uma conquista momentânea, já que a eficiência da usina requer a construção de outros barramentos futuros; o não alagamento de terras indígenas não impede que grupos indígenas sofram impactos intensos com a seca do Trecho de Vazão Reduzida. Assim, houve uma preocupação do governo da década de 1990 de melhorar o projeto da usina, mas as ações em direção a essa melhoria foram insuladas e não representam o que os grupos sociais demandavam naquele momento.

Diante disso, apesar de terem ocorrido vitórias e dessas conquistas serem fruto da mobilização social, elas não são consequência da influência e da interação entre os grupos contrários à usina e o Estado brasileiro. De um lado, o movimento contrário à usina é responsável por essas conquistas – ao mobilizar ambientalistas e agências financeiras internacionais; ao viabilizar a grande repercussão da usina a partir de denúncias diversas sobre o projeto da usina -, de outro, ele não foi capaz de influenciar diretamente as burocracias

estatais e de encaminhar suas pautas. As reações do setor elétrico se devem à criação de um contexto de inviabilidade econômica do projeto, na década de 1980, e de uma tentativa, nos anos de 1990, de evitar as mobilizações da década de 1980 a partir de alterações realizadas de forma insulada, sem dialogar com os grupos sociais para construir um projeto compartilhado.

Por sua vez, o período pós-2003 é caracterizado pelo momento de maior mobilização – tanto na quantidade de manifestações ocorridas como na diversidade de protestos, que variam de cartas, abaixo-assinados a análises técnicas, articulação internacional e com agências estatais etc. – do movimento contrário à usina. Surpreendentemente, apesar de tanta mobilização em um contexto em que o país é governado por um partido que defende um processo decisório de políticas públicas participativo, esse período é marcado por conquistas parciais: projetos de desenvolvimento regional e criação de espaços participativos. Demandas importantes do movimento contrário à usina – como a realização das oitivas indígenas; a solução dos problemas de grupos vulneráveis, como os pescadores e os indígenas; o pedido de suspensão das licenças ambientais – não foram atendidas. A seguinte fala de um entrevistado de um instituto ambiental ressalta a baixa capacidade de influência do movimento neste período:

Cada época teve um ponto onde a corda arrouiu, entendeu? Nesta época, todos os pontos que poderiam ser ruídos foram, devidamente, estancados e o projeto foi adiante. Né? Assim, na época anterior, você fala assim: 'Putz, mas é que não teve o financiamento pra isso'. Por quê? Porque o movimento social conseguiu ter força suficiente de mostrar o absurdo do projeto e os tomadores de decisão, que estavam responsáveis, na época, pelo financiamento, cortaram. Agora, o movimento social fez cem vezes mais barulho do que em 1989 e os tomadores de decisão pelo financiamento da obra: 'Isso aqui? Ah não! Isso aqui é meia dúzia de contra'. Entendeu? (Altamira, 23/11/2012).

Um entrevistado de uma organização ambiental de Belém acredita que a maior conquista do movimento, neste período, foi alertar o Brasil e o mundo para os problemas de BM. Essa opinião é confirmada por outros entrevistados, que relatam que o movimento conseguiu chamar atenção para a fragilidade dos povos do Xingu, obtendo a adesão de muitos atores nacionais e internacionais. Os entrevistados destacam que conseguir ser ouvido por agências do governo federal, a partir da criação de tantos canais de interlocução Estado-sociedade, também foi uma vitória. De acordo com um entrevistado, o povo foi ouvido sim, tendo ocorrido muitas reuniões com as comunidades, audiências etc., mas o que o povo realmente questionou e pediu não foi acatado. A “chegada” do governo federal na região do Xingu, a partir da criação da Casa de Governo e das reuniões do comitê gestor (que contam com a presença de representantes dos três níveis de governo), também é uma grande

conquista. Essa presença garante, no mínimo, que o governo federal tenha conhecimento dos problemas e carências regionais.

A conquista de projetos desenvolvimentistas – representados pelas ações do PDRS-X, pelos projetos do PBA e pelo conjunto de medidas de compensação – é relativa, já que, como mencionado, a implementação desses projetos ocorre em ritmo lento e com atrasos. Entretanto, como bem enfatiza um entrevistado de uma associação ambiental de Belém, foi importante ter conseguido que tanto o governo federal como a Norte Energia se comprometessem com a implementação de condicionantes e de medidas de mitigações. De acordo com ele, mesmo que essas medidas não sejam implementadas e mesmo diante dos atrasos, a existência de documentos, como o PBA, com a formalização desse comprometimento já é um avanço, pois o movimento tem um instrumento para cobrar e fiscalizar a implementação dessas condicionantes.

4 CAPACIDADES ESTATAIS NO PROCESSO DECISÓRIO DE BELO MONTE

O objetivo deste capítulo é apresentar a atuação dos principais órgãos estatais envolvidos no processo decisório da usina hidrelétrica de Belo Monte. Esta tese entende que o processo decisório é o momento em que são discutidas as características de um projeto, assim como sua viabilidade econômica, técnica, política e social. No caso de Belo Monte, este processo teve início na década de 1970, quando foram realizados os primeiros estudos de inventário da bacia do Rio Xingu, e se estende até 2010, momento em que são aprovados a licença prévia ambiental pelo Ibama, a reserva de disponibilidade hídrica pela Agência Nacional de Águas e os estudos finais de viabilidade da usina pela ANEEL.

Este capítulo se encontra dividido em três seções em que é apresentado o histórico de ações do Congresso Nacional e dos setores elétrico, ambiental e dos recursos hídricos. Como visto no capítulo II desta tese, a atual legislação brasileira estimulou o surgimento de um arranjo político institucional que organiza o processo decisório de grandes hidrelétricas no país de forma que essas instituições e setores possuam um papel central no processo decisório⁴². O termo “setores” se refere ao conjunto de burocracias do Executivo Federal que possui competências ligadas a uma área temática específica. A utilização desse termo se justifica pela necessidade de enfatizar que cada um dos setores do Executivo, tratados aqui, possuem dinâmicas internas e características específicas.

Como descrito no capítulo II desta tese, o setor elétrico é considerado neste trabalho como o conjunto de organizações responsáveis pelo planejamento, investimento, distribuição e regulação da produção de energia elétrica no país. Dessa forma, a análise realizada aqui considera como setor elétrico as seguintes agências estatais ou empresas públicas: o MME – responsável pelo planejamento técnico, execução e exercício do poder concedente no âmbito das políticas energéticas –, a EPE – que auxilia, a partir da realização de estudos, o planejamento do setor elétrico –, o CNPE – incumbido do planejamento político dos programas energéticos –, a ANEEL – órgão regulamentador do setor ao mediar e fiscalizar o funcionamento do sistema elétrico – e a Eletrobrás e suas subsidiárias – vinculadas ao MME, atuando na geração, transmissão e distribuição de energia. Como visto no capítulo II, esta configuração do setor elétrico é recente. A análise da atuação do setor em momentos anteriores a essa nova configuração – nas décadas de 1970, 1980 e 1990 – terão como foco as

42 Ver figura 6 do capítulo II.

instituições que exerciam as funções descritas acima.

O setor ambiental representa as instituições que atuam no processo de grandes empreendimentos com impacto ambiental, possuindo poder de veto. Neste trabalho, o setor ambiental é representado pelo Ibama, coordenador do processo de licenciamento ambiental federal. O setor de recursos hídricos é representado pela ANA, que é inserida no processo decisório de empreendimentos que envolvem a utilização de recursos hídricos e, assim, necessitam da aprovação da reserva de disponibilidade hídrica.

O foco deste capítulo é relacionar a atuação de cada uma dessas instituições, no caso de Belo Monte, com as capacidades estatais propostas nesta tese: a participativa, a de coordenação interburocrática e a decisória. O objetivo é contribuir para o entendimento de como o conjunto dessas capacidades possibilitou ou impediu a incorporação das demandas de grupos vulneráveis no processo decisório de Belo Monte. Dessa forma, este capítulo complementa o capítulo anterior – que explora a atuação e os resultados da mobilização social em torno da usina – ao mostrar o lado do Estado e como as diferentes burocracias lidaram com os grupos sociais e com as demandas internas do governo federal de aumentar a oferta de energia elétrica.

Para a elaboração deste capítulo, foram utilizadas múltiplas fontes de dados e dois tipos de metodologia. A primeira abordagem metodológica se refere à análise documental dos primeiros 34 volumes do processo de licenciamento ambiental – em que foram encontrados pareceres técnicos das diferentes burocracias envolvidas no processo decisório; troca de ofícios entre agências estatais; análises técnicas do projeto de Belo Monte; atas de reuniões de agências estatais; atas de consultas públicas e de reuniões entre burocracias estatais e grupos sociais, entre outros. Em complemento, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com 17 atores estatais. As entrevistas foram organizadas em 4 blocos de perguntas: sobre o relacionamento da burocracia do entrevistado com outras agências estatais, no caso de BM; sobre o relacionamento da burocracia em questão e grupos da sociedade civil; sobre autonomia e poder de decisão do órgão do entrevistado; perguntas sobre a atuação do órgão em questão em momentos chave do processo decisório da usina. Além disso, foram realizadas perguntas específicas de acordo com o histórico e com as características de cada burocracia.

4.1 A ATUAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL E DO SETOR ELÉTRICO: FORTE CAPACIDADE DECISÓRIA E INSULAMENTO INTERNO E EXTERNO

O início do debate sobre a construção de Belo Monte foi impulsionado, como descrito no capítulo II desta tese, pelo primeiro choque de petróleo (1973), levando a necessidade do governo brasileiro de buscar soluções para diversificar a matriz energética nacional. O arranjo político-institucional que organizava o processo decisório e de implementação de projetos hidrelétricos era caracterizado pela centralidade do Executivo Federal, com ênfase na atuação das agências do setor elétrico, que tiveram a iniciativa de realizar estudos para verificar a viabilidade de construir aproveitamentos hidrelétricos no Rio Xingu.

Dessa forma, em 1975, a recém-criada Eletronorte iniciou os estudos de inventário da bacia hidrográfica do Xingu. Esses estudos correspondem a análises variadas das alternativas de divisão de queda para uma bacia hidrográfica, gerando diversos projetos de hidrelétrica que são comparados entre si. De acordo com a Nota Técnica nº 129/2009/GEREG/SOF/ANA, de 30 de setembro de 2009, o primeiro estudo de inventário hidrelétrico da bacia do Rio Xingu foi finalizado em janeiro de 1980, pela Eletronorte:

Neste estudo, foram identificados 7 locais para implantação de UHE's, com destaque para a região da Volta Grande do Xingu, na qual foram previstos dois aproveitamentos (Babaquara e Kararô), com potência instalada de cerca de 14.000 MW apenas neste local, totalizando cerca de 20.000 MW em toda a bacia. Nesta configuração, o reservatório formado pela UHE Babaquara também teria a função de regularizar as vazões para a UHE Kararaô, usina que teria uma área alagada entre 3.940 e 6.140 km², dependendo da alternativa escolhida, enquanto Kararaô teria uma área alagada de 1.160 km², nas duas alternativas estudadas (p.6).

O DNAEE aprovou esses estudos apenas em 1988 e, no mesmo ano, o MME autorizou a Eletronorte a realizar os estudos de viabilidade da usina.

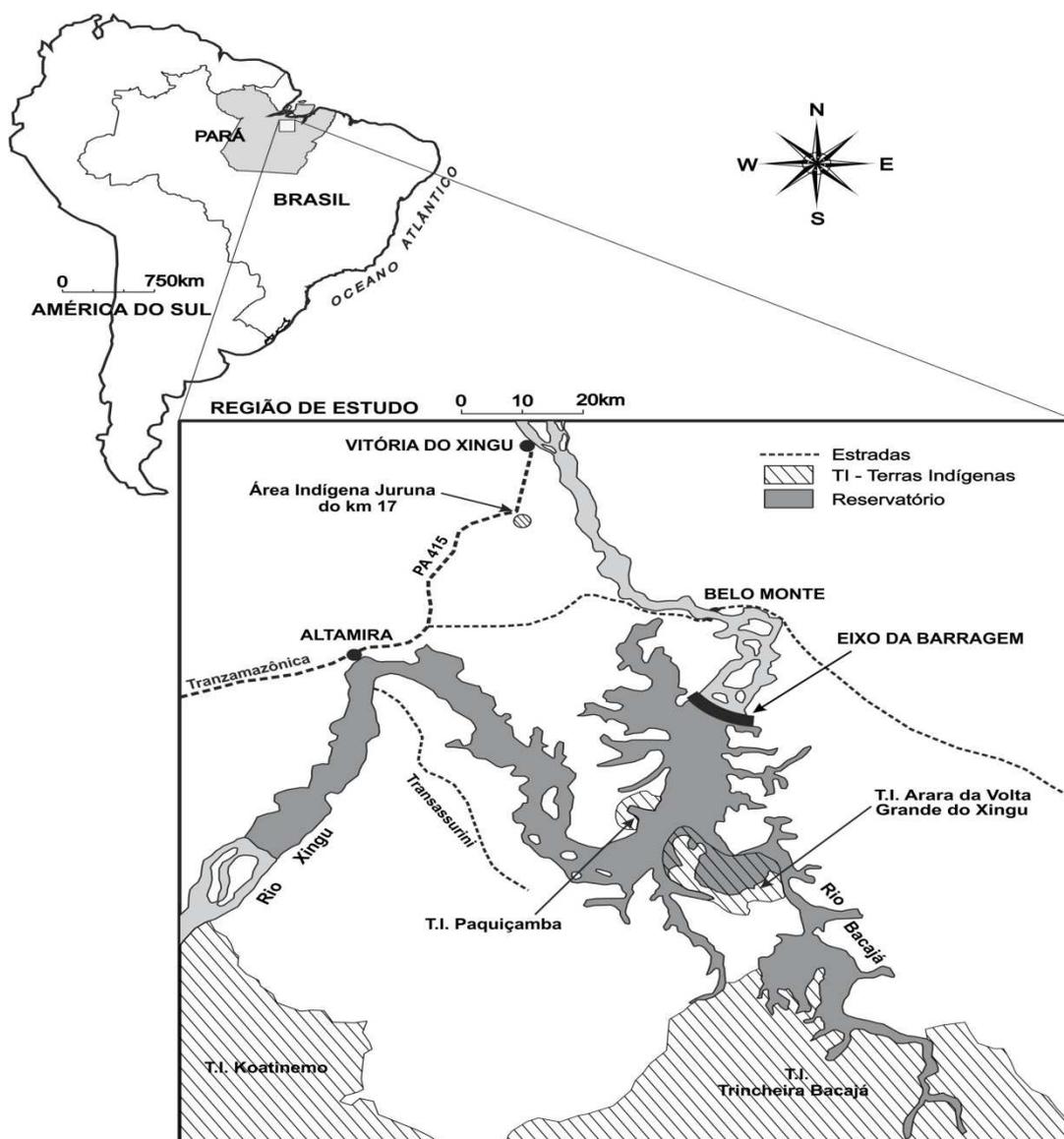
Logo em seguida, a Eletronorte conduziu os estudos de viabilidade do Complexo Altamira, que, como previsto pelos estudos de inventário, reunia as Usinas de Babaquara e de Kararaô. Em 1986, o MME e a Eletrobrás já haviam apontado a importância e a prioridade da usina de Kararaô ao incluí-la no Plano Nacional de Energia Elétrica 1987-2010 e ao declarar que a usina seria a melhor opção para iniciar a integração das usinas do Rio Xingu ao Sistema Interligado Brasileiro. A Eletronorte finalizou os estudos de viabilidade da usina em 1989, chegando a um projeto bastante agressivo do ponto de vista social e ambiental:

Em linhas gerais, a concepção adotada na 1ª Etapa dos Estudos de Viabilidade se caracterizava pelo arranjo do tipo dividido. O barramento do rio seria feito no sítio denominado Bela Vista, onde se situava também o Órgão Extravasor. Já a usina propriamente dita - Tomada d'Água e Casa de Força - situar-se-ia 22 km ao norte, no

sítio denominado Belo Monte. A adução até a área da usina se daria por um sistema de canais criado pelo reservatório na margem esquerda do rio. O arranjo permitia aproveitar a alta declividade do rio e as corredeiras existentes entre Bela Vista e o local de implantação da Casa de Força, com um barramento principal de altura aproximadamente igual a 42% da queda total. O barramento em Bela Vista possibilitava a elevação do nível d'água até a cota de 96 m, criando um lago de 1.225 km² que inundava boa parcela da área indígena Paquiçamba, além de grande parte do vale do rio Bacajá, bastante largo em seu trecho final (MOYA, FRANCO, REZENDE, 2007, p. 6).

O mapa abaixo ilustra o projeto inicial da usina de Belo Monte, descrito acima:

Figura 11: Antiga Configuração do Projeto de Belo Monte



Fonte: Relatório de Impacto Ambiental (Leme Engenharia, 2009)

A definição das características de Belo Monte neste período – prevendo uma usina com o desenho técnico necessário para produzir a quantidade de energia suficiente para

impulsionar o crescimento econômico, como é explicitado no PNEE 1987-2010, mas que alaga uma grande área, inclusive, de terras indígenas, causando diversos efeitos sociais e ambientais negativos – é reflexo do insulamento técnico e da influência política da agenda da Presidência da República no trabalho do setor elétrico. Entretanto, como relatado no capítulo III, a forte mobilização social contra a usina somada à inviabilidade econômica de implementar o projeto de BM fizeram com que o governo brasileiro suspendesse o processo decisório da usina, no final da década de 1980. Nesse momento, também houve a retirada, pelo menos momentânea, das barragens de Babaquara do PNEE 1987-2010.

Belo Monte reaparece na agenda governamental em 1993, quando técnicos do DNAEE e da Eletrobras se reuniram para analisar o projeto do AHE, concluindo que seria necessária uma revisão dos estudos da hidrelétrica para garantir sua viabilidade sociopolítica. Mais especificamente, essas agências chegaram ao consenso de que os estudos hidrológicos, ambientais e de custo deveriam ser atualizados (Moya, Franco e Rezende, 2007). Neste sentido, o DNAEE e a Eletrobras revisaram os estudos de viabilidade da usina em 1994 e, para tanto, a Portaria nº 769 do DNAEE, de 25 de novembro de 1994, formou um grupo composto pelo DNAEE, Eletrobras e Eletronorte com o objetivo de tornar o projeto economicamente, socialmente e politicamente viável. Surgiu a proposta de alterar o sítio de barramento, o que minimizaria os impactos ambientais de qualidade de água no Rio Bacajá; eliminaria a interferência do reservatório com a Terra Indígena Paquiçamba; diminuiria a área de inundação do reservatório do AHE Belo Monte, o que reduziria os custos com relocações (MOYA, FRANCO e REZENDE, 2007).

Em seguida, esse grupo que revisou o projeto de BM encaminhou a nova proposta à Eletrobras, que solicitou, em outubro de 1999, ao MME a autorização para realizar estudos que viabilizariam o projeto, como os estudos de mercado e do sistema de transmissão associado. O MME concedeu a autorização ainda no mesmo mês e, em junho de 2000, Eletronorte, Eletrobras e Centro de Pesquisa de Energia Elétrica (CEPEL) elaboraram um estudo conjunto, denominado “Avaliação da UHE Belo Monte – junho/2000”. Cabe ressaltar que, nesse período, com a forte crise de energia de 2001, relatada no capítulo II, Belo Monte alcança um status prioritário na agenda governamental, já que o Plano Plurianual Avança Brasil (referente ao período de 2000 a 2003) previa a retomada de hidrelétricas pensadas na ditadura militar como uma forma de solucionar a crise da oferta de energia elétrica.

O estudo da Eletronorte, Eletrobras e CEPEL apontou a alta atratividade da usina e recomendou a continuidade dos estudos de viabilidade do empreendimento a fim de atender ao cronograma de implementação da usina daquela época, cuja previsão de entrada em

operação da primeira unidade da hidrelétrica era 31 de março de 2008. Com este intuito, foi firmado um Acordo de Cooperação Técnica que permitiu que os novos estudos de viabilidade fossem realizados. Em 28 de fevereiro de 2002, a Eletrobras e a Eletronorte encaminharam a ANEEL o relatório final dos estudos de viabilidade do AHE Belo Monte, que manteve as principais alterações planejadas já em 1994.

Como bem salienta um técnico do MME entrevistado, naquela época, existia uma grande preocupação no órgão com os impactos do projeto inicial em terras indígenas, já que isso motivava as principais mobilizações contra a usina. Nesse sentido, as revisões, como já apontado, levaram a alterações significativas do projeto da usina, principalmente no que diz respeito à redução da área do reservatório e o não alagamento de terras indígenas. O mesmo entrevistado do MME explica os motivos da realização de revisões nos estudos de viabilidade da usina, na década de 1990:

Além da área de alagamento ser muito grande, tinha interferência direta em terras indígenas e em unidades de conservação. Projetos inviáveis do ponto de vista ambiental e social. Houve uma série de questionamentos de diversas ordens: seja judicial, seja ambiental, seja social, em relação a esse projeto e nós nunca conseguimos viabilizar. Então se estudou o projeto, foi feito um novo inventário da bacia, tendo como pano de fundo essas dificuldades sociais e ambientais (Brasília, 27/09/2013).

Apesar de essas alterações terem se baseado na inviabilidade social e ambiental do projeto, as decisões sobre os novos estudos de viabilidade foram tomadas de forma bastante insulada, não tendo ocorrido interações nem com a sociedade civil nem com outros órgãos estatais.

Com o avanço dos estudos técnicos da usina, realizados pelo Eletrobras e pelas instituições citadas acima, chegava o momento de solicitar as licenças ambientais. Assim, em 2001, a Eletrobras entrou com o pedido de licença ambiental prévia no órgão ambiental estadual do Pará. Entretanto, como já mencionado no capítulo III, esta ação foi questionada pelo Ministério Público Federal via ação civil pública por diversos motivos: por causa da contratação da FADESP pela Eletronorte, sem que tivesse ocorrido licitação, para a elaboração dos estudos ambientais; porque as comunidades indígenas afetadas não haviam sido consultadas; como o bem a ser tutelado, o potencial hidráulico, é de gerência da União, o órgão ambiental federal, o Ibama, que deveria avaliar as licenças ambientais. O julgamento foi favorável ao MP e, dessa forma, o processo de licenciamento ambiental foi interrompido.

O processo decisório da usina só é retomado com o governo Lula, momento em que a usina é considerada como peça chave para aumentar a oferta de energia elétrica do país e, assim, permitir a manutenção do crescimento econômico (COSTA, 2010). Além disso, como

descrito no capítulo II, Belo Monte fazia parte da nova estratégia de inserção do governo federal na Amazônia. Com esse intuito, o processo decisório da usina foi acelerado. O primeiro passo a ser tomado seria a autorização legislativa da obra, uma vez que o processo de licenciamento ambiental havia sido interrompido, entre outros motivos, em 2001, por falta da aprovação do Congresso Nacional.

Dessa forma, em 2005, o Congresso Nacional aprovou a usina hidrelétrica de Belo Monte a partir do Decreto Legislativo nº 788 de 2005. A aprovação do decreto ocorreu sem a realização de oitivas das comunidades indígenas, como é previsto pela CF/1988: “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, 2006, p.10). Na verdade, o Congresso Nacional repassou sua competência constitucional de consultar os indígenas ao Poder Executivo, ao estabelecer que autorizava a implantação da usina de Belo Monte, mas que o Executivo deveria realizar “estudo de natureza antropológica, atinente às comunidades indígenas localizadas na área sob influência do empreendimento, devendo, nos termos do parágrafo III do art. 231 da Constituição Federal, ser ouvidas as comunidades indígenas afetadas” (decreto legislativo 788/2005, art. 2, IV).

Isso desencadeou uma longa batalha judicial – ainda não concluída, já que o julgamento não chegou até a última instância – provocada pelo MPF, que entrou com uma ação civil pública alegando a inconstitucionalidade do Decreto Legislativo nº 788 de 2005. De acordo com o MPF, o decreto fere os preceitos fundamentais descritos nos artigos 170 e 231 da CF, que determinam que o Congresso Nacional realize consultas às comunidades indígenas. Além disso, a decisão do Congresso Nacional viola a previsão do §6º, do art. 231, que estabelece que a exploração de rios existentes em áreas indígenas só pode ocorrer em caso de relevante interesse público da União, definido em lei complementar. 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.

Em seguida, diversas decisões judiciais reinterpretaram as determinações da Constituição de 1988 sobre o assunto ao defenderem a atuação do Congresso Nacional, já que: a Constituição de 1988 não determinou o momento em que as oitivas organizadas pelo Congresso Nacional deveriam ocorrer e, por isso, elas poderiam se inserir em momento tardio do processo decisório; os interesses dos indígenas não podem prejudicar o interesse público nacional; a delegação do Congresso Nacional da realização das oitivas para o Executivo Federal já seria suficiente para garantir a consideração dos interesses indígenas, etc. (Processo

de Licenciamento Ambiental, volume 1, 2006).

Seja qual for a interpretação da CF/1988, é incontestável que a aprovação do Congresso Nacional ocorreu sem que houvesse diálogo com grupos sociais e nem mesmo com agências estatais envolvidas no processo. O tempo recorde para a aprovação do projeto de BM, menos de 15 dias de trâmite nas duas casas do legislativo, chamou a atenção para a aceleração de uma decisão que envolve um empreendimento tão complexo. Isso é relatado na segunda ação civil pública do MPF, em 2006, a partir da fala de um senador que participou da votação:

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 (MPF, 2006, p. 11).

A partir da aprovação do Congresso Nacional, a Eletrobras solicitou a abertura do processo de licenciamento ambiental ao Ibama, em 20 de março de 2006. Apesar de algumas paralisações por causa da judicialização do processo decisório, desde então, houve uma intensa aceleração do processo decisório de BM a partir da centralização em três órgãos: o MME, a ANEEL e a Eletrobras. Nesse período, foi realizada uma atualização dos estudos de inventário hidrelétrico da bacia do rio Xingu, além da análise e de revisões dos estudos de viabilidade do AHE Belo Monte.

Nesse contexto, em outubro de 2007, um grupo de empresas lideradas pela Eletrobras finalizou a atualização dos estudos de inventário, selecionando novos locais para os aproveitamentos e descartando a UHE Babaquara. É importante ressaltar que essas atualizações foram ao encontro das revisões realizadas ainda em 1994. Nesse sentido, a barragem principal, do AHE Belo Monte foi deslocada 70 km a montante do local previsto no estudo de inventário original, o que viabilizaria a redução da área alagada. A figura 9 do capítulo III mostra o mapa referente a esta nova configuração da usina. De acordo com a Nota Técnica nº 129/2009/GEREG/SOF/ANA, de 30 de setembro de 2009, a fim de manter o aproveitamento da queda de 90 m existente na Volta Grande do Xingu, o novo arranjo do empreendimento previu:

[...] um desvio a montante da barragem, com o fluxo sendo conduzido por canais até o sítio Belo Monte, onde será construída a casa de força principal. Nesta nova configuração, a barragem principal deslocada para montante abrigará uma casa de

força complementar que aproveitará as vazões remanescentes a serem mantidas na volta grande do Xingu (p. 7).

A ANEEL aprovou o novo Inventário Hidrelétrico pelo despacho nº 2756, em 25 de julho de 2008. Em 2009, essa aprovação foi motivo de uma ação civil pública, de autoria do MPF, que solicitava a anulação da decisão da ANEEL. Além disso, o MPF demandava a nulidade do registro do estudo de viabilidade da usina de Belo Monte e a interrupção do seu estudo pela ANEEL. Segundo o MPF, tanto a aprovação do inventário como o registro dos estudos de viabilidade dependem da elaboração da Avaliação Ambiental Integrada, que não existia naquele momento. A ação foi julgada como improcedente pela primeira instância da Justiça, mas ainda está sendo julgada devido a uma apelação cível do MPF no Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Cabe ressaltar que, nesse momento, a usina de Belo Monte era considerada como um projeto prioritário pelo Plano de Aceleração do Crescimento (2007-2010) e, além disso, em junho de 2008, o CNPE aprovou a Resolução nº 6, que elegeu 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.

Quanto aos estudos de viabilidade, em 24 de julho de 2009, a ANEEL emitiu a Nota técnica nº 260/2009-SGH/ANEEL, em que a agência se manifestava quanto aos estudos de viabilidade finalizados em 2002, concluindo que existiam algumas pendências que deveriam ser sanadas. Dentre elas, foi dado grande destaque à necessidade de ajustar os estudos energéticos a partir da definição da Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica (DRDH), referente às vazões a serem mantidas no Trecho de Vazão Reduzida. Esses ajustes deram origem a um Relatório Complementar, protocolado na ANEEL no dia 20 de março de 2009, e a novas alterações nos estudos a partir da interação entre ANA, Eletrobras e ANEEL:

A partir disso, o desenvolvedor do EVTE realizou ajustes nos estudos energéticos, para incorporar as exigências contidas na DRDH. Nesse sentido, foram incluídas nas análises as condicionantes fixadas para a vazão mínima a ser mantida no reservatório dos canais e para as vazões médias mensais destinadas ao trecho de vazão reduzida (Nota técnica nº 380/2009-SGH/ANEEL, p. 6).

A aprovação final desses estudos ocorreu em 2010, logo após a emissão da LP e da concessão, pela ANA, da reserva de disponibilidade hídrica. Apesar dessa aprovação ter que ser concertada com as ações do órgão ambiental, a decisão do setor elétrico teve pouca influência formal do setor ambiental, já que o Ibama não requisitou que alterações nos estudos de viabilidade e no projeto da usina fossem realizados.

Ainda em 2010, o MME declarou que o empreendimento estaria apto para licitação e,

assim, foi realizado, sob a coordenação da ANEEL, o leilão de outorga para a escolha da empresa responsável pela construção de Belo Monte. A vitória da Norte Energia, cuja maioria das ações pertence ao Grupo Eletrobras, garante a continuidade da centralidade da Eletrobras no processo de construção da usina. A ANEEL estabeleceu o cronograma de obras, determinando que a usina começaria a operar em 2015. Como será visto, esse cronograma tem influenciado, em grande medida, o trabalho do órgão ambiental, que sofre pressões para conceder as licenças ambientais para que o empreendedor consiga cumprir esse cronograma.

A partir do relato acima, é possível perceber que o início do processo decisório de Belo Monte é marcado pela atuação isolada do setor elétrico e do Congresso Nacional, que agiram sem estabelecer mecanismos de coordenação com outras agências estatais e com grupos sociais. No caso do setor elétrico, mesmo as alterações realizadas com o intuito de aumentar a viabilidade social e ambiental do projeto foram decididas a partir da formação de grupos técnicos compostos apenas por membros do setor elétrico. Como será visto nas próximas seções, as interações com outros órgãos, como o Ibama, só ocorrem como fruto da previsão legal que acaba incluindo outros órgãos em diferentes momentos do processo decisório. Mesmo assim, essa interação é pautada, em grande medida, pela imposição de decisões já tomadas pelo setor elétrico. A interação com o MPF também ocorreu, mas foi marcada pelo conflito e pela falta de colaboração.

No caso do Congresso Nacional, sua atuação foi tão insulada que mesmo a interação com grupos indígenas, prevista pela Constituição de 1988, foi delegada para o Executivo Federal. Tanto o Congresso Nacional como o setor elétrico garantiram a permanência do projeto de Belo Monte na agenda política ao conseguirem, apesar de todas as polêmicas e contestações, fazer com que suas decisões fossem levadas adiante.

4.2 A ATUAÇÃO DO SETOR AMBIENTAL: O FORTALECIMENTO DAS CAPACIDADES RELACIONAIS EM UM CONTEXTO DE FRAGILIDADE POLÍTICA

Em 20 de março de 2006, a Eletrobrás solicitou a abertura do processo de licenciamento ambiental da hidrelétrica de Belo Monte junto ao Ibama⁴³. Ao contrário das

⁴³ O licenciamento ambiental, segundo a Lei nº 7804 de 1989, de obras ou atividades com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional, é de responsabilidade do Ibama.

agências do setor elétrico, que possuem um papel central no processo decisório desde o início das primeiras definições sobre os aproveitamentos hidrelétricos, a agência ambiental começa a atuar em um momento em que os debates e as definições sobre o projeto da usina hidrelétrica já se encontram bastante avançados. No momento de conclusão desta tese, em outubro de 2014, o Ibama já havia emitido as licenças prévia e de instalação para o empreendimento de Belo Monte. Dessa forma, o processo de licenciamento analisado aqui se refere a esse período de abertura do licenciamento, em 2006, até a emissão da licença de implementação para toda a obra, em junho de 2011.

Dentro do Ibama, a Diretoria de Licenciamento Ambiental – DILIC possui a competência de analisar os pedidos de licença e, no caso de hidrelétricas, a Coordenação de Energia Hidrelétrica e Transposição – COHID que possui a competência de licenciar esses projetos, no âmbito da DILIC. O licenciamento de Belo Monte tramita nessas instituições.

O licenciamento de Belo Monte se revelou como um grande desafio para o Ibama por causa do grande volume de trabalho, dos prazos curtos em vista da complexidade do empreendimento e das pressões da sociedade civil e do governo sofridas pelo órgão. Quanto ao volume de trabalho, como bem explica um entrevistado do órgão, geralmente, nos processos de licenciamento ambiental de hidrelétricas de médio e grande porte, seis servidores são envolvidos nas análises. No caso de Belo Monte, foram necessários mais servidores, formando uma equipe de cinco analistas responsáveis pelos estudos de socioeconomia, um servidor para vegetação, um para fauna terrestre, um para ictiofauna e um para meio físico, além da equipe dedicada aos estudos de quelônios.

De forma geral, o processo de licenciamento ambiental é caracterizado pelo surgimento de questionamentos e de conflitos intensos em torno do empreendimento objeto do licenciamento. Isso ocorre, em parte, porque é nesse momento que os projetos ganham visibilidade tanto na mídia como entre ambientalistas e a população afetada, já que há a possibilidade real deles serem executados. Além disso, é aqui que o processo decisório se abre para as manifestações de agências estatais diversas e para os atores sociais. Hochstetler e Keck (2007) 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 (...) (p. 45-46, tradução livre).

É possível perceber a mesma opinião em entrevista realizada no Ibama: o analista entrevistado ressalta que, como as decisões anteriores à abertura do licenciamento não são abertas e transparentes, somado ao fato de que a divulgação dos estudos ambientais e a ocorrência de audiências públicas dão grande visibilidade aos projetos de usina hidrelétrica, o Ibama passa a ser questionado sobre escolhas que não fazem parte da competência do setor ambiental. Assim,

Outra coisa que é muito complicada, não só em Belo Monte, mas nos licenciamentos de maneira geral, é que muitas questões que deveriam ser definidas antes, até mesmo porque você tem um fórum maior de participação social, aparecem no licenciamento. Assim, a opção mesmo da matriz energética. Por que Belo Monte e não outra? (Brasília, 09/05/2014).

Outro analista complementa que Belo Monte “é uma obra de interesse do Estado e de não interesse de vários outros grupos. Então tem pressão de todos os lados” (Brasília, 04/06/2014). Isso exige que o órgão ambiental federal tenha uma grande capacidade de articulação e de diálogo com órgãos estatais e com grupos da sociedade civil, extrapolando sua competência técnica de avaliar os impactos ambientais e colocando o Ibama numa posição política delicada. Soma-se a isso os prazos curtos que os técnicos precisavam cumprir, sendo que o volume de documentos analisados e a complexidade do tema são enormes.

Assim, de um lado, o órgão sofre pressões do governo para emitir licenças ambientais de forma rápida, o que se mostra como uma tarefa difícil nos casos de empreendimentos de grande complexidade. Por outro, a sociedade interpreta que o poder de decidir pela implementação do empreendimento se concentra no Ibama. Essa última leitura do papel do Ibama, de acordo com analistas ambientais entrevistados, é equivocada, já que a agência ambiental não se coloca numa posição de vetar projetos, como bem explicita um analista ambiental: “A nossa função não é vetar. A gente tenta estudar até o fim, esgotar todas as possibilidades porque é um planejamento do governo, está aprovado pelo CNPE” (Brasília, 09/05/2014). Além disso, o órgão ambiental tem grande dificuldade de negar uma licença ambiental, uma vez que o conceito de viabilidade ambiental não é regulamentado em nenhuma norma. Nesse contexto, a agência ambiental enfrenta limites para embasar e justificar uma negativa. Isso só ocorreria em casos extremos, como quando o empreendimento fere claramente preceitos constitucionais.

A atuação do Ibama no licenciamento é pautada pela reforma na legislação ambiental, descrita no capítulo II desta tese, e que teve como uma das principais consequências a inclusão de diversos atores no processo decisório de empreendimentos com impacto ambiental. Além disso, a nova legislação prevê que o processo de licenciamento ambiental

seja holístico, colocando o Ibama numa posição de coordenador da interação entre diversos órgãos.

Tudo isso – pressões do governo e da sociedade civil; inclusão de múltiplos atores no licenciamento ambiental, como previsto pela legislação ambiental; grande volume de trabalho e prazos curtos – exigiu do Ibama uma grande capacidade técnica, política e relacional. Em relação à capacidade técnica, de acordo com entrevistas realizadas no Ibama, o órgão como um todo vem passando por um forte processo de institucionalização e de fortalecimento, fruto da realização de diversos concursos a partir de 2002. Antes desse período, o órgão enfrentava grandes problemas relacionados com a falta de servidores efetivos. Atualmente, ocorreu a substituição de 100% dos consultores por servidores de carreira, que, apenas na DILC, somam 427 analistas ambientais. Assim, no caso de Belo Monte, o Ibama não enfrentou grandes problemas relacionados com a capacidade técnica para lidar com os trabalhos relacionados com o licenciamento da usina. Na verdade, de acordo com entrevistados do órgão, a equipe técnica destacada para trabalhar com Belo Monte contou com um número maior de servidores do que o usual, somando 11 analistas que se dedicaram à primeira etapa do processo de licenciamento da usina, entre a abertura do processo e a emissão da LP. Como será detalhado nos próximos parágrafos, os maiores desafios enfrentados pelo órgão se relacionam com as três capacidades políticas estudadas nesta tese.

4.2.1 O esforço pela construção de capacidade interburocrática

De acordo com a Instrução Normativa nº 184 de 2008⁴⁴, a autarquia ambiental atua dentro do processo de licenciamento, de um lado, como o órgão responsável pela análise da viabilidade ambiental do empreendimento e, de outro, como o ente condutor e coordenador de um processo que abarca diversos órgãos estatais, cada qual com sua competência. Além disso, a articulação do Ibama com vários órgãos estatais aparece como uma obrigação do modelo de licenciamento ambiental regulamentado pela Resolução nº 237 de 1997. Nesse sentido, o artigo IV desta resolução determina que:

O IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

⁴⁴ Esta instrução organiza os procedimentos de licenciamento ambiental federal a partir da consolidação das normativas ambientais existentes.

A Instrução Normativa nº 184 de 2008 prevê os momentos em que os “órgãos intervenientes” no processo de licenciamento devem atuar: no âmbito das discussões do Termo de Referência – TR⁴⁵, do EIA-RIMA e antes da emissão da LI. Entretanto, essas normativas não regulamentam como a coordenação entre Ibama e agências estatais, no licenciamento ambiental, deve ocorrer na prática. Assim, não são estabelecidos nem quais órgãos devem ser consultados nem o formato dessa interação, deixando o órgão ambiental livre para decidir sobre esses aspectos.

De acordo com os entrevistados, no caso específico de BM, o Ibama fez um esforço incomum para incluir um número variado de órgãos estatais, criando múltiplos momentos de diálogo, como será detalhado abaixo. Esse diálogo ocorreu não apenas para trocar contribuições técnicas – como é o caso da interação com outros órgãos para analisar o EIA/RIMA –, mas também para que o Ibama assumisse uma postura política, que, como será mostrado nos próximos parágrafos, se tornou necessária ao longo do licenciamento.

Na opinião de entrevistados do Ibama, geralmente, o papel do órgão no processo decisório de hidrelétricas não é de barrar projetos com impacto ambiental, mas sim de um negociador entre empreendedor e diversos órgãos para garantir que o projeto seja viável do ponto de vista ambiental, social e econômico. Assim, é no momento do licenciamento, que é feito um trabalho de concertação entre diferentes atores estatais a fim de viabilizar o projeto licenciado. Isso exige do órgão ambiental grande capacidade de coordenação interburocrática.

Especificamente no caso de BM, os entrevistados revelaram que, além do envolvimento de um grande número de agências estatais, ocorreu a participação de órgãos que antes nunca tinham interagido no licenciamento ambiental. Exemplo disso foi a entrada do Ministério das Cidades no licenciamento para contribuir com a discussão sobre o reassentamento urbano.

Logo após a abertura do processo de licenciamento, o Ibama já iniciou um forte trabalho de coordenação entre diversos órgãos que deveriam participar do processo. Dessa forma, assim que o licenciamento foi iniciado, o Ibama convidou várias agências estatais – como a Funai, o IPHAN e a ANA – para a realização de vistorias na região de implementação do empreendimento e para participar de reuniões públicas com a comunidade a fim de colher subsídios para a elaboração do Termo de Referência. Segundo entrevistados do Ibama, esta foi a primeira vez que a agência ambiental elaborou um TR com a colaboração de tantos órgãos, além da contribuição de pesquisadores. O envolvimento dessa grande diversidade de atores

⁴⁵ O TR é um documento que deve nortear a elaboração dos estudos ambientais de responsabilidade do empreendedor.

foi crucial para que a equipe técnica começasse a entender os principais impactos da obra: como o efeito da usina na população de peixes e os impactos no Trecho de Vazão Reduzida. O TR estabeleceu diretrizes importantes, que, inclusive, fizeram com que o empreendedor realizasse uma alteração importante no projeto de viabilidade de 2002, relacionada com as vazões do TVR⁴⁶.

A forte interação entre diversos órgãos estatais é intensificada mais uma vez no momento de análise do EIA-RIMA, a partir de 2009, quando o Ibama solicita a contribuição de diversas instituições para que os estudos ambientais fossem abordados a partir dos diversos pontos de vista relacionados com as competências desses órgãos. Dessa forma, o Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade (ICMBio) deveria contribuir com a análise do EIA-RIMA a partir de um olhar sobre as unidades de conservação; o IPHAN deveria dar atenção ao patrimônio arqueológico; a Funai estudaria os documentos enfatizando os impactos em comunidades indígenas; a Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde daria enfoque na relação entre a construção da hidrelétrica e a proliferação dos vetores da malária etc. Já neste momento, a forte articulação entre o órgão ambiental e a ANA é destacada, já que a ANA enviou sugestões sobre as vazões a serem mantidas no TVR. Como será visto, o debate sobre o hidrograma ecológico catalisou a cooperação entre ANA e Ibama, que viabilizou, em 2010, a aprovação da reserva de disponibilidade hídrica para o empreendimento de Belo Monte.

No final de 2009, alguns meses antes da emissão da LP, uma grande variedade de órgãos estatais emitiu pareceres ao Ibama, apontando para a viabilidade do empreendimento em relação às suas áreas de competência. Assim fez o IPHAN, o ICMBio, entre outros. A maioria desses órgãos deram pareceres favoráveis a LP, mas estabeleceram condicionantes e recomendações que deveriam ser observadas pelo empreendedor. Por exemplo, o ICMBio solicitou que o Ibama contemplasse algumas condicionantes relacionadas com planos e ações para a conservação de espécies ameaçadas de extinção. As condicionantes apontadas por outros órgãos foram incluídas, pelo Ibama, nas condicionantes da LP.

Nesse período, um dos principais parceiros do Ibama, segundo entrevistados, foi a Funai: em 2009, o Ibama participou das consultas indígenas coordenadas pelo órgão indigenista; além disso, a análise da Funai sobre os impactos nas terras indígenas teve grande colaboração do Ibama. Os dois órgãos fizeram análises conjuntas sobre, por exemplo, os impactos do empreendimento na coleta de castanhas e na pesca, em Terras Indígenas. No

⁴⁶ Isto será detalhado na seção sobre a atuação da ANA.

momento anterior à emissão da LP, também ocorreram interações com a ANEEL, órgão que auxiliou o Ibama a entender o projeto executivo do empreendimento.

De acordo com analistas ambientais entrevistados, ainda no período anterior à concessão da LP, a análise do EIA já deixava claro que a fragilidade social da região se mostrava como um impasse para a aprovação da LP. Exemplo disso é a situação precária da educação: alguns municípios afetados pela obra possuem média de escolaridade de apenas dois anos, o que implica em enormes dificuldades para capacitar e aproveitar a mão de obra local nos trabalhos ofertados na obra da usina. Segundo os entrevistados, essa situação criou um desconforto entre os analistas porque a falta de estrutura na região se revelava como um grave problema, mas que não poderia ser alegado como motivo para negar a LP:

As nossas preocupações, se você olhar as conclusões dos pareceres técnicos da equipe, vai falar sempre dessa complexidade de tratar apenas nossa parte. Porque de fato, a gente não pode extrapolar a nossa competência, que é atestar a viabilidade do empreendimento. E eu não posso dizer que o empreendimento é inviável porque a prefeitura não tem condições de arcar com médico no hospital. Não cabe a gente chegar a este ponto. Mas neste caso é tão extremo... o impacto maior da área de socioeconomia que seria o afluxo populacional tão grande em uma região tão carente de segurança, educação, alimentação, habitação (Brasília, 09/05/2014).

Nesse contexto, seria extremamente difícil para o empreendedor, sem a ajuda do governo federal, preparar a região para receber uma obra do porte de BM. De acordo com os entrevistados, uma das estratégias do Ibama foi adotar uma postura política a fim de defender, dentro do governo federal – mais especificamente, junto ao MME e a Casa Civil, que realizava a gestão dos projetos do PAC – , a retomada e a aceleração da implementação do PDRS-X. Desta forma, diversos pareceres (como o Parecer nº 06/2010, de 26 de janeiro de 2010) do Ibama, anteriores a LP, ressaltam a importância da implementação do PDRS- X, fazendo com que o Ibama se alinhasse aos esforços do setor elétrico e da Casa Civil para concretizar o plano. Como resultado, nessa mesma época, a Casa Civil e o setor elétrico iniciaram as primeiras ações para realmente implementar o plano, como a criação do Grupo de Trabalho Intergovernamental que tinha a missão de finalizar o plano. Esse assunto será tratado com mais detalhes no capítulo V.

Outra estratégia do Ibama para enfrentar essa questão foi o estabelecimento de condicionantes denominadas de “ações antecipatórias” (condicionantes de número 2.10 e 2.11 da LP), que prevê ações ligadas à infraestrutura e que deveriam ser implementadas pelo empreendedor antes do início das obras com o intuito de preparar a região para receber BM. O intenso monitoramento realizado pelo Ibama em relação ao cumprimento dessas ações, no segundo semestre de 2010, estimulou a colaboração entre Norte Energia com diversas

agências estatais (como o Ministério de Desenvolvimento Agrário e o INCRA). Essas cooperações foram formalizadas pela realização de Termos de Cooperação Técnica, em que foram estabelecidos diversos programas importantes para preparar a região para receber BM, como ações de regularização fundiária e de remanejamento das famílias beneficiárias dos projetos da reforma agrária e que seriam afetadas pela usina.

Na mesma linha, as exigências do Ibama relacionadas com as “ações antecipatórias” também levaram a realização, entre setembro e dezembro de 2010, de Termos de Cooperação Técnica entre a Norte Energia e os governos municipais das cidades afetadas por BM a fim de implementarem programas na área de infraestrutura, educação, saúde, saneamento básico e tratamento de água. Caberia à Norte Energia a elaboração dos projetos e a realização das contratações necessárias para executar os diversos planos; enquanto que os municípios deveriam prestar informações, monitorar e conceder os licenciamentos exigidos para a implementação das obras.

A inclusão de uma condicionante na LP relacionada com o TVR também é resultado do trabalho conjunto entre Ibama e ANA. De acordo com a Nota Executiva nº 001/2010 da COHID/CGENE/DILIC/IBAMA, o TVR é um dos principais impactos do projeto de BM. Como será detalhado na terceira seção deste capítulo, a opção por um hidrograma ecológico, já direcionado no Termo de Referência, foi resultado de um trabalho compartilhado entre Ibama e ANA.

De acordo com a legislação ambiental brasileira, enquanto o EIA/RIMA subsidia a aprovação da LP, a elaboração de um Plano Básico Ambiental – em que são detalhados os programas ambientais necessários para a minimização dos impactos negativos e para a maximização dos impactos positivos, identificados quando da elaboração do EIA – é o documento que subsidia a emissão da LI. Dessa forma, após a emissão da LP, foi iniciado um trabalho de forte interação entre Ibama, Eletrobras e Norte Energia a fim de viabilizar a elaboração de um Plano Básico Ambiental adequado para o empreendimento em questão. Cabe ressaltar que, após a realização do leilão, o responsável pelo cumprimento das condicionantes e pelos estudos ambientais passou da Eletrobrás para a Norte Energia. Após vários ajustes solicitados pelo Ibama, a última versão do PBA tem sido considerada pela agência ambiental e pela Casa Civil como de excelente qualidade, já que, se fielmente implementado, levará a um grande desenvolvimento social e de infraestrutura para a região.

Os meses anteriores à emissão da LI repetem o mesmo movimento ocorrido no período anterior a LP: a intensa consulta e manifestação de órgãos variados quanto à emissão da nova licença. Como exemplo, em novembro de 2010, o Departamento de Produção

Mineral do MME declarou não haver óbices para a continuidade do licenciamento ambiental, mas exigiu a elaboração de um “programa de salvamento do patrimônio paleontológico” para ser executado durante a construção da usina. No mesmo período, o ICMBio encaminhou informações para o Ibama que tratam da indicação de uma área para a criação de uma Unidade de Conservação. Em janeiro de 2011, o IPHAN elencou uma série de condicionantes para a emissão da LI. No mesmo mês, a Funai afirmou não haver empecilhos para a emissão da licença de instalação das obras iniciais de BM, desde que as condicionantes tenham sido garantidas.

4.2.2 A busca pela capacidade participativa

Como já mencionado, a reforma na legislação ambiental fez com que o licenciamento ambiental também passasse a ser caracterizado pela grande abertura do Ibama em relação a sociedade civil. No caso de Belo Monte, é aqui que ocorreram as primeiras interações formais previstas pela legislação: as audiências públicas e as consultas aos indígenas afetados. O diálogo informal e espontâneo também teve um papel de destaque na fase ambiental: muitos grupos da sociedade procuraram o Ibama via cartas ou mesmo a partir de visitas e de reuniões com os técnicos do órgão ambiental.

O grupo favorável à usina entrou em contato com o órgão para apresentar as condições mínimas, ligadas à implementação de obras de infraestrutura e ao desenvolvimento econômico local. O grupo contrário acionou o Ibama para denunciar a não inclusão dos indígenas no processo decisório, as falhas nos estudos ambientais, o não cumprimento de condicionantes pelo empreendedor etc. Esses atores elaboraram e enviaram para o Ibama uma série de análises técnicas sobre Belo Monte: por exemplo, no período de análise do EIA-RIMA, a Universidade Federal do Pará elaborou o documento “Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte”. A forte pressão sofrida pelo órgão fez com que ele buscasse mecanismos, além dos previstos pela legislação, para fortalecer sua capacidade participativa.

Entretanto, de acordo com os analistas ambientais entrevistados, um dos principais desafios do Ibama para dialogar com a sociedade civil é que, nas palavras de uma entrevistada, “a sociedade espera mais do Ibama do que é a competência do Ibama. É como se o Ibama tivesse a caneta para dizer ‘não faça’ um empreendimento que o governo vem planejando desde a década de 1970” (Brasília, 09/05/2014). O papel do Ibama se limita a identificar os impactos e a determinar medidas de mitigação para minimizá-los o máximo

possível.

Desde o início da abertura do processo de licenciamento ambiental, o Ibama se mostrou bastante cuidadoso com a interação com a comunidade afetada. Dessa forma, uma das primeiras ações do órgão ambiental após o início do licenciamento foi convidar a sociedade civil para reuniões públicas com o objetivo de informar a população sobre o licenciamento de BM e de colher subsídios para a elaboração do Termo de Referência:

[...] as referidas Reuniões Públicas não estão formalizadas no processo de Licenciamento Ambiental, contudo foram consideradas pelo Ibama e pelos responsáveis legais do AHE Belo Monte como uma oportunidade de informar a população da retomada do processo no que diz respeito ao licenciamento ambiental e, através de sua oitiva, colher subsídios à realização, à confecção e emissão do Termo de Referência que determinará requisitos mínimos ao EIA/RIMA (...) (Ibama, Processo de Licenciamento Ambiental do AHE Belo Monte, p. 575-576).

A primeira interação formal, prevista pela legislação, entre sociedade e agências estatais ocorreu dentro do licenciamento e teve como foco a comunidade indígena. Pela legislação já apresentada, a inclusão indígena no processo decisório deveria ter ocorrido na fase do Congresso Nacional. Entretanto, como visto, o legislativo delegou esta competência para o Executivo Federal. Isso foi motivo de intervenção judicial, que culminou na decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), em 16 de março de 2007, que permitiu que o Ibama realizasse as oitivas das comunidades indígenas afetadas, suspendendo, em parte, o acórdão da 5ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que proibia o Ibama de realizar consultas às comunidades indígenas.

O assunto só seria tratado pelo Ibama em 2009, quando o órgão consultou a procuradora-chefe do Ibama para esclarecer se as oitivas indígenas deveriam ser organizadas pela Funai ou pelo Ibama. A Advocacia Geral da União (AGU) esclareceu que as oitivas indígenas são políticas, enquanto que as audiências públicas coordenadas pelo órgão ambiental tem caráter técnico. Afirma, assim, que a consulta aos indígenas deve ser realizada pela Funai ou pelo Congresso Nacional sem que haja a necessária participação do Ibama.

De qualquer forma, o Ibama participou das audiências realizadas com os indígenas e coordenadas pela Funai, nos meses de agosto e setembro de 2009. Esses eventos contaram ainda com a presença da Eletrobras, da Eletronorte e da Leme Engenharia. A análise, no âmbito da pesquisa para a elaboração desta tese, das atas das audiências ocorridas nas 12⁴⁷ comunidades indígenas revela que esses encontros foram meramente informativos. Segundo a

47 As audiências ocorreram nas seguintes comunidades indígenas: 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.

Informação Técnica nº 016 de 2009, “(...) o objetivo dessa rodada de reuniões foi a apresentação das linhas gerais do Parecer da Funai, que se encontrava em momento de consolidação, a respeito dos estudos pertinentes ao componente indígena do EIA do AHE Belo Monte” (p. 2). Os próprios indígenas presentes nesses eventos questionavam a não realização das oitivas pelo Congresso Nacional e demandavam a consulta aos indígenas prevista pela Constituição de 1988 e pela Convenção 169 da OIT.

O caráter bastante informativo desses eventos tem gerado grande polêmica. O Ministério Público não considera essas reuniões como oitivas, pois a própria Funai, ao abrir os encontros, declarou que as reuniões não eram oitivas. Esta situação gerou a Recomendação nº 08/2009 do MPF, que solicita que o Ibama reconheça e concretize o direito de consulta aos povos indígenas. De acordo com representante do Ministério Público Federal de Altamira, essa questão está sendo questionada na via judicial no Supremo Tribunal Federal. A opinião de representante da Associação dos Índios Moradores de Altamira (AIMA) também é no sentido 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 gente se acomodou um pouco porque a gente tentou mudar o foco de discussão para outra linha, mas nós nunca esquecemos esse fato porque se você pegar a legislação brasileira você vai entender que realmente não aconteceu as oitivas indígenas porque as comunidades não foram consultadas. 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 (Altamira, 19/06/2012)

A Funai, em Parecer Técnico nº 21 de 2009, declara que “no tocante à realização das oitivas indígenas, esta Fundação considera que cumpriu o decreto legislativo 788 de 2005, no decorrer do processo de licenciamento ambiental” (p. 45). O argumento da FUNAI é que, como as oitivas previstas na convenção 169 da OIT ainda não foram regulamentadas, não há nenhuma previsão legal que determina como essas consultas devem ocorrer e nem se elas são vinculantes. Segundo um entrevistado da Funai, o resultado das 12 “oitivas” foi a incorporação das contribuições dos indígenas no Parecer 21, que corresponde à análise do componente indígena dos estudos de impacto ambiental.

De acordo com entrevistados do Ibama, a agência ambiental não tem uma opinião formada sobre qual deve ser o procedimento correto para realizar as oitivas indígenas, uma vez que a Convenção 169 da OIT ainda não foi regulamentada. Entretanto, os analistas afirmam que o órgão entende que as oitivas deveriam ser realizadas antes do licenciamento e não durante o processo. Ainda segundo os entrevistados, o que as procuradorias definiram é

que, a correta interpretação da Constituição de 1988 é que os índios devem ser consultados apenas nos casos do empreendimento que utilizam recursos hídricos de TI, o que dispensa, no caso de BM, a realização de oitivas indígenas. Os entrevistados da Secretaria Geral da Presidência afirmam que o posicionamento oficial do governo federal brasileiro é que ocorreram oitivas indígenas.

A segunda interação formal com a sociedade civil no processo decisório de grandes hidrelétricas ocorreu via audiências públicas e foi coordenada pelo Ibama. Assim, em novembro de 2009, ocorreram quatro audiências públicas 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-RIMA do projeto de Belo Monte, como previsto pela Resolução nº 9/87 do CONAMA. 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 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 9/87 do CONAMA, que prevê a realização de audiências públicas no momento anterior à emissão da LP a fim de discutir o EIA-RIMA. Apesar de ter sido seguido o que foi estabelecido na legislação, o momento de participação levou a dois impasses. As manifestações da sociedade civil contrárias à Belo Monte datam da década de 1970, o que sinaliza a necessidade de terem ocorrido momentos anteriores de abertura formal de diálogo entre governo federal e sociedade. 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, algumas perguntas do público não foram respondidas de forma completa. Assim, seria adequado que outros momentos de interação entre grupos sociais e agências estatais ocorressem após a LP. Tudo isso revela que, no caso de BM, somente as audiências públicas não foram um instrumento participativo suficiente, havendo a necessidade de diálogos institucionalizados tanto antes como após a LP.

O segundo fator limitante é o escopo e a amplitude do debate das audiências. Conforme previsão da resolução nº 9/87 do CONAMA, 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 Associação dos Índios Moradores de Altamira e do Movimento das Mulheres Trabalhadoras do Campo e da Cidade de Altamira, apesar de as audiências terem ocorrido antes da emissão da licença prévia pelo empreendedor, o foco das audiências não foi discutir a aprovação ou a negação da licença. Os vídeos das audiências mostram que também 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 – porque habitam regiões distantes dos locais onde as audiências foram realizadas. 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.

Nesse sentido, no dia 3 de setembro de 2009, foi protocolado na Procuradoria da República em Altamira demanda popular para que ocorressem audiências públicas em outras localidades⁴⁸. O resultado foi a recomendação nº 5/2009 do MPF 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 n. 09/87], no sentido de garantir a devida publicidade e participação dos interessados” (Ibama, ofício nº 1062/2009, p. 2).

O quarto fator limitante é o que foi alegado pelos participantes da sociedade civil de que inexistiu uma devolutiva para a sociedade. Os técnicos do Ibama enviaram, em outubro de 2009, um ofício a Eletrobras com os documentos advindos das audiências e solicitavam que fosse realizada uma sistematização das demandas, que também deveriam ser respondidas. Este trabalho foi consolidado e enviado pela Eletrobras para o Ibama em 23 de outubro de 2009. Além disso, analistas ambientais entrevistados revelam que, após a ocorrência das

48O 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.

audiências públicas, os técnicos da DILIC criaram uma equipe para analisar e sistematizar as contribuições da sociedade civil no processo de licenciamento, com ênfase nas contribuições das audiências.

Todavia, a equipe não conseguiu finalizar a análise, já que um memorando do presidente do Ibama solicitou que os técnicos interrompessem as análises referentes à LP, devido aos prazos para a aprovação da licença. Assim, não houve nenhum tipo de sistematização do debate e das questões orais colocadas durante a ocorrência das audiências. Soma-se a isso a declaração dos técnicos do Ibama, expressas no Parecer Técnico nº 114/2009, em que o órgão afirma que, devido aos prazos estipulados pela Presidência, os técnicos não analisaram “com profundidade” as contribuições das audiências públicas para a emissão da LP.

Analistas ambientais entrevistados revelam que, apesar de não ter ocorrido uma sistematização das demandas das audiências, muitas questões levantadas foram incorporadas pela equipe técnica do Ibama. Por exemplo, a necessidade de qualificar a mão de obra para ser aproveitada nas obras foi algo que surgiu nas audiências e entrou dentro das condicionantes da LP. Outro desdobramento das audiências foi o pedido do Ibama para o empreendedor realizar uma complementação dos estudos a partir da modelagem do desmatamento em decorrência do fluxo populacional, algo ressaltado nas audiências como extremamente necessário.

Os técnicos do Ibama também afirmam que a preocupação do órgão com a falta de infraestrutura da região do Xingu para receber BM surgiu, em partes, a partir das demandas expressas pela sociedade nas audiências públicas. A Nota Executiva nº 001/2010 da COHID/CGENE/DILIC/IBAMA revela que:

Dentre as manifestações mais contundentes levantadas pela comunidade local na ocasião das audiências públicas foram as questões sobre a infraestrutura das cidades que receberão os maiores contingentes populacionais porventura da construção da UHE Belo Monte. Estas questões se basearam na necessidade de incremento nos sistemas de saúde, educação, saneamento básico, moradia e mobilidade urbana, que, considerando o estágio atual de Altamira/PA, por exemplo, não atendem à população local. A comunidade se expressou, de forma bastante enfática e legítima, que uma situação aonde a migração de trabalhadores e suas famílias para preenchimento das vagas abertas por ocasião da construção da usina tornará a cidade de Altamira caótica e com pouca capacidade de suporte, potencializando os conflitos socioeconômicos (Ibama, 2010, fl.5).

Essa demanda foi um dos fatores que levou o Ibama a incluir a condicionante 2.10, em que são estabelecidas “ações antecipatórias” a implantação da usina, obrigando o empreendedor a investir, de acordo com a Nota citada, em “[...] realocação e readequação urbana com a construção de moradias adequadas, de alvenaria, com sistema de drenagem

pluvial, esgotamento sanitário e vias pavimentadas” (p. 1). Foi estabelecido ainda que o empreendedor deveria financiar um sistema de saneamento básico que proporcione 100% de tratamento de água e de esgoto para a toda a cidade de Altamira.

Analistas ambientais entrevistados confirmam essa ideia: um dos efeitos positivos das audiências foi alertar o Ibama da necessidade de qualificação da mão de obra local e de preparar a região com obras de infraestrutura. Essas demandas influenciaram o Ibama a auxiliar o empreendedor a elaborar um PBA focado nas reais necessidades da região.

Cabe relatar ainda a reunião ocorrida entre grupos indígenas e Ibama, no dia 14 de setembro de 2009, na Casa do Índio, em Altamira. O encontro ocorreu logo após a realização da audiência pública de Altamira e resultou de um pedido das lideranças Xikrin, uma vez que os indígenas declararam que não conseguiram participar efetivamente do debate das audiências devido ao barulho excessivo. Os indígenas queriam entender mais sobre os impactos da usina na navegação e demandaram que estudos fossem realizados para identificar as consequências de BM para o rio Bacajá e não apenas para o rio Xingu.

Apesar da falta de sistematização e de formalização das diversas demandas e contribuições resultantes das interações constantes com a sociedade civil, a Nota Técnica nº 7 GAB/PRESI/IBAMA, do dia 27 de novembro de 2009, avalia o conteúdo dos principais documentos gerados pela sociedade civil, com potencial de indicação de políticas públicas e condicionantes de licença ambiental. O objetivo era prover a DILIC com elementos adicionais para a análise final das condicionantes necessárias à emissão da LP. Foram analisadas, principalmente, as contribuições do Painel de Especialistas – entregues ao Ibama na ocasião das audiências públicas – e o Requerimento dos Movimentos Sociais do Xingu e da Transamazônica.

Como resultado, algumas demandas e contribuições foram classificadas como condicionantes potenciais para serem incluídas na LP, como, por exemplo, a adoção do hidrograma ecológico, os programas do controle físico do regime migratório da fauna e flora aquáticas, as ações de controle físico do regime migratório de espécies exóticas, os projetos de capacitação e de regularização para a atividade extrativista de peixes ornamentais na área de influência direta do projeto, entre outros.

Como mencionado, além dessas interações formais, várias articulações espontâneas ocorreram entre técnicos do Ibama e os grupos contrário e o favorável à usina. Durante a primeira etapa do processo de licenciamento ambiental, que se refere ao período anterior à emissão da LP, foi bastante comum a visita e a realização de reuniões entre atores centrais na mobilização contra e a favor da usina – como o Fort Xingu e o ISA – e técnicos do Ibama.

Essa articulação também foi essencial para o Ibama ter conhecimento sobre a necessidade de se implementar obras de infraestrutura na região e, juntos, essa rede de atores foi eficaz para pressionar a Casa Civil a retomar o projeto do PDRS-X.

4.2.3 A Baixa Capacidade Decisória do Ibama

De acordo com entrevistados do Ibama, um dos principais desafios enfrentados pelos técnicos, no licenciamento de BM, foram as pressões políticas sofridas pelo órgão. Nas palavras de um analista ambiental:

A parte técnica foi bastante complexa, mas eu acho que o desafio maior foi criar um juízo de valor sobre a viabilidade num contexto de pressão governamental e num contexto em que questões externas ao licenciamento se impõem como muito importantes para a decisão de viabilidade. Então, decisões sobre políticas públicas que não existem na região, interferindo num julgamento de viabilidade ambiental do empreendimento (Brasília, 09/05/2014).

Como será detalhado abaixo, essas pressões influenciaram a capacidade decisória dos técnicos do Ibama, já que houve uma intensa tentativa de interferência nos trabalhos deles por parte de outras instituições estatais – principalmente via Casa Civil – e do empreendedor – que é representado majoritariamente por agências estatais do setor elétrico, como o grupo Eletrobras.

Apesar dessa pressão política, os técnicos da DILIC tentaram ter uma atuação firme e foram bastante rigorosos com as análises do EIA-RIMA. A primeira versão dos estudos ambientais foi entregue, ainda em versão incompleta, no dia 26 de fevereiro de 2009. Já em maio de 2009, os técnicos publicam o parecer nº 31 de 2009, concluindo que o RIMA não cumpre seu objetivo de informar e de fornecer à população e aos agentes interessados um entendimento claro das consequências ambientais do projeto.

Mais na frente, no dia 15 de julho de 2009, o parecer nº 65 de 2009 do Ibama revela que “(...) as discrepâncias entre dados presentes no volume 23 do EIA do AHE Belo Monte se traduzem em sua total falta de confiabilidade” (fl. 2). Em setembro do mesmo ano, após as revisões realizadas pela Eletrobras nos estudos ambientais decorrentes das recomendações do Ibama, os técnicos do órgão ambiental concluíram que o EIA estaria bem embasado tecnicamente, não existindo impedimentos referentes à fase de diagnóstico do meio físico para a emissão da Licença Prévia.

No dia 7 de janeiro de 2010, foi realizada uma reunião entre Ibama, Eletrobras e Casa Civil, em que foram acordados prazos para a finalização da análise ambiental a fim de

conceder a LP. Como resultado, os técnicos da DILIC criaram, no mesmo dia, um grupo de trabalho executivo composto por seis servidores a fim de realizarem uma análise conclusiva, até o dia 18 de janeiro, de todos os documentos complementares enviados pela Eletrobras para embasar a licença ambiental, como o relatório complementar referente ao hidrograma ecológico e a qualidade da água.

Como resultado do trabalho desse grupo, no dia 26 de janeiro de 2010, a Dilic publicou o Parecer nº 06 de 2010, cujo objetivo foi analisar a viabilidade do AHE Belo Monte com vistas a subsidiar a decisão sobre o deferimento ou não do pedido de LP. Os técnicos concluíram que os estudos ambientais estavam completos, mas apontaram algumas deficiências no projeto da usina, como a existência de contradições sobre a entrega de energia produzida por Belo Monte ao Sistema Interligado Nacional. Já no dia 28 de janeiro de 2010, o Despacho nº 05/2010 da COHID aponta pendências para a emissão da LP. Soma-se a isso a Nota Técnica nº 04/2010, que afirma não haver elementos suficientes para atestar a viabilidade ambiental do empreendimento até que sejam equacionadas as pendências apontadas no Parecer nº 06 de 2010.

Apesar de esses pareceres indicarem um posicionamento dos técnicos do Ibama de que ainda não era possível emitir uma licença prévia, esta foi concedida poucos dias após a emissão desses pareceres, no dia primeiro de fevereiro de 2010. A licença foi emitida com validade de 2 anos e foi submetida ao cumprimento das condicionantes estabelecidas, somando 6 condicionantes gerais e 40 específicas.

Entrevistas realizadas a analistas ambientais envolvidos no processo de licenciamento de BM, confirmam que houve um descompasso entre as análises dos técnicos da DILIC e a decisão pela emissão da LP naquele momento:

Se você observar os pareceres, a equipe técnica não indicou, não foi favorável nem quanto a LP nem quanto a LI. E acabou... não sei se foi uma divergência, teve um entendimento técnico e nas instâncias superiores se fez outro entendimento, também técnico. São visões técnicas diferentes da maneira de conduzir o processo. Mas os pareceres técnicos da equipe, eles não indicavam [a aprovação da LP] (Brasília, 04/06/2014).

Os técnicos entrevistados indicam que, a partir das pendências apontadas pelos pareceres sobre a emissão da LP, o empreendedor equacionou certos problemas, mas alguns ainda ficaram sem resposta e sem solução na data da aprovação da LP. De acordo com os entrevistados, o principal problema não foi que a equipe técnica concluiu pela inviabilidade do projeto, mas o fato do EIA deixar inúmeras dúvidas que impediam que os analistas realizassem uma análise conclusiva.

A concessão da licença, nesse contexto, só foi possível porque a decisão final não é dos técnicos da DILIC. Segundo os entrevistados, antes da emissão da LP, havia um clima tenso entre os técnicos do Ibama, pois, de um lado, era preciso analisar uma imensidão de documentos e vários impactos que a obra causaria; de outro, havia muita pressão dentro do Ibama para que a análise fosse concluída rapidamente. Nesse contexto, pouco tempo antes da aprovação da LP, foi publicado um memorando do presidente do Ibama solicitando que o processo de BM fosse fechado da maneira como se encontrava naquele momento. O próximo passo foi enviar os pareceres dos técnicos para a diretoria da DILIC, que elaborou o Relatório do Processo Ambiental – RPL, que, em seguida, foi encaminhado para a Comissão de Aprovação de Licenciamento, que possui a competência de dar a decisão final sobre licenciamentos. Essa comissão é formada pelo presidente do Ibama e por várias diretorias do órgão.

Não foram solicitados, pelo Ibama, pedidos de alteração no projeto de viabilidade ambiental, que, naquele momento, se encontrava em análise na ANEEL. Em 30 de outubro de 2009, a ANEEL havia declarado, na Nota Técnica nº 380/2009-SGH/ANEEL, que:

Assim, sabendo-se que ainda estão em curso apreciações do IBAMA sobre o EIA/RIMA, para decisão final quanto à viabilidade do empreendimento, é preciso ressaltar, mais uma vez, que as análises aqui consolidadas sobre o EVTE da UHE Belo Monte estão fortemente condicionadas às eventuais exigências ou restrições que venham a condicionar sua Licença Prévia Ambiental (fl. 7).

Provavelmente, o tempo limitado da equipe de licenciamento para analisar o pedido da LP e a necessidade, explícita em diversos pareceres, de análises mais aprofundadas e de complementações dos estudos, impediram que os técnicos elaborassem, com segurança, pedidos de alterações dos estudos de viabilidade. A estratégia do Ibama, diante do cenário de incerteza, foi estabelecer condicionantes rigorosas que aumentassem a garantia da qualidade social e ambiental do projeto. Exemplo disso é a condicionante 2.1, que, diante da incerteza sobre qual seria a vazão ideal para o TVR, estabeleceu que o empreendedor deverá testar um hidrograma conservador nos primeiros anos de operação da usina e, apenas depois desse período, será escolhido o modelo de vazão para esse trecho. Essa condicionante será detalhada na seção sobre a atuação da ANA.

A emissão da Licença de Instalação também se insere em um contexto bastante polêmico. De uma forma geral, no período entre a concessão da LP e da LI, houve uma intensa fiscalização e análise do cumprimento das condicionantes estabelecidas pela LP e que deveriam ser concluídas como requisito para a aprovação da LI. O monitoramento das condicionantes é realizado a partir de vistorias e da análise de relatórios semestrais enviados

ao Ibama pelo empreendedor. No caso de BM, os entrevistados do Ibama afirmam que foi instituído um sistema de seminários, realizados pela Norte Energia, para apresentar para a agência ambiental e para outros órgãos estatais convidados os indicadores de alcance de metas estabelecidas nas condicionantes. Os seminários foram instituídos como uma forma do Ibama fiscalizar, mais de perto, a Norte Energia no que se refere ao cumprimento das condicionantes.

Esse monitoramento foi coordenado pelo Ibama e contou com a atuação de órgãos estatais variados. Nesse sentido, em agosto de 2010, a Funai enviou um ofício (nº 557/2010) para o Ibama sobre o andamento das condicionantes indígenas, concluindo que:

Diante do exposto, informamos que a Funai considera que as condicionantes não têm sido cumpridas de maneira satisfatória até o presente momento, comprometendo sua total execução quando da solicitação da próxima licença prevista no licenciamento ambiental, impedindo assim qualquer manifestação favorável da Funai em relação à continuidade do empreendimento (fl. 2).

A partir de meados de 2010, a DILIC começou a cobrar do empreendedor o cumprimento da condicionante n. 2.10, estabelecida na LP, e que prevê a realização de ações antecipatórias de infraestrutura antes do início da implementação da usina. Conforme o acordado na LP, o ganhador do leilão de outorga deveria apresentar em até 30 dias após a definição do concessionário de geração a estratégia para garantir que toda infraestrutura necessária que antecede as obras fosse efetivamente implantada. Entretanto, até o dia 15 de junho, quase dois meses após a realização do leilão, nenhum movimento por parte do vencedor – a Norte Energia – havia sido feito.

Uma reunião, ocorrida no dia 31 de agosto de 2010, com a presença da Eletronorte, da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), da Eletrobras, do Ibama, da Leme Engenharia e da Norte Energia reforça o argumento de que o período entre LP e LI foi marcado pela grande preocupação do órgão ambiental com o cumprimento das condicionantes. Por um lado, o Ibama afirmava que as condicionantes estavam longe de serem atendidas, além de enfatizar que as ações antecipatórias deveriam ser finalizadas antes do início das obras. O Ibama ainda ressaltou a necessidade de realizar correções na primeira versão do PBA, entregue em 2 de agosto de 2010. Por outro lado, a Norte Energia e a Eletrobras ressaltaram que a construção do canteiro de obras deveria ser iniciado ainda em 2010, no período da seca na região (que se estende até novembro).

Os entrevistados do Ibama revelam que o atraso no cumprimento das condicionantes fez com que a Norte Energia fosse autuada cerca de 3 vezes pelo órgão ambiental. Além disso, os analistas começaram a fazer o acompanhamento do cumprimento das ações antecipatórias semanalmente.

O pedido oficial da Norte Energia para o Ibama da LI só ocorreu em 20 de setembro de 2010 (este pedido foi retificado em 27 de setembro de 2010). A saída encontrada pelo empreendedor, visto que grande parte das condicionantes não havia sido cumprida, foi solicitar a LI apenas para as instalações iniciais do empreendimento, que corresponde à infraestrutura logística para subsidiar as obras (como o canteiro de obras, o alojamento, o acesso rodoviário etc.). Entrevistados do Ibama revelaram que o empreendedor utilizou o argumento em defesa de uma LI parcial a partir da necessidade de cumprir o cronograma estabelecido pela ANEEL. Os técnicos, por sua vez, não acharam impedimento legal para não fracionar a LI, que, de acordo com os entrevistados, é uma prática comum em alguns tipos de empreendimentos – como os rodoviários.

Nesse sentido, os técnicos do Ibama solicitaram à Procuradoria Federal Especializada análise e manifestação quanto à regularidade de se autorizar, no caso de BM, a instalação do empreendimento por etapas. Em outubro de 2010, a AGU se manifestou sobre o assunto, concluindo que:

[...] ante o exposto, apreciando a questão em tese, opino no sentido da possibilidade jurídica de emissão da licença de instalação por etapas, desde que não implique em ampliação dos danos ambientais ou prejuízo à independência do órgão licenciador em relação às demais etapas da obra (processo de licenciamento ambiental AHE Belo Monte, volume XX, p. 3689).

No dia 7 de dezembro de 2010, um Despacho do procurador geral federal, autorizou o Ibama a parcelar a LI.

Em outubro de 2010, o Parecer nº 88/2010 do Ibama mostra uma grande concertação entre Ibama, Norte Energia e setor elétrico: de acordo com o Ibama, a licença parcial seria necessária devido às características sazonais da região (referente às épocas de seca e de chuva) e também porque era necessário atender ao cronograma de obras elaborado pela ANEEL. Tudo isso exigia que a implantação da infraestrutura de apoio ocorresse no segundo semestre de 2010 para que as obras principais pudessem ser iniciadas no primeiro semestre de 2011. Mesmo assim, os técnicos do Ibama não acharam possível a concessão da primeira LI ainda em 2010. O principal motivo, explicitado no Parecer nº 88/2010, foi a não iniciação das ações antecipatórias:

Para o atendimento desta ação antecipatória, o empreendedor deverá, pelo menos antes da emissão da LI das Instalações Iniciais, iniciar a implantação de saneamento em Belo Monte e em Belo Monte do Pontal e, concomitantemente às obras do empreendimento, iniciar as obras de saneamento em Altamira e em Vitória do Xingu. Destaca-se que as obras de saneamento básico incluem o tratamento de água para abastecimento, rede de distribuição de água tratada, coleta e tratamento de esgotos, drenagem urbana, coleta e disposição de resíduos urbanos (fls 6 e 7).

Os técnicos do Ibama ressaltam outras ações antecipatórias importantes que ainda não haviam sido iniciadas, como o Programa de Incentivo à Capacitação Profissional e o Programa de Orientação e Monitoramento da População Migrante. Em relação às 40 condicionantes específicas estabelecidas na LP, apenas 23 foram consideradas como necessárias para a emissão da primeira licença de instalação. Destas, 21 ainda não tinham sido atendidas na data de elaboração do parecer, no dia cinco de outubro de 2010. Como conclusão do Parecer nº 88/2010, os técnicos do Ibama afirmam que não era possível uma manifestação favorável sobre a concessão da LI para as instalações iniciais.

No mesmo período, o MPF também se manifestou em relação ao cumprimento das condicionantes. Em setembro de 2010, o órgão entrou em contato com o Ibama para alertar a agência ambiental de que ela deveria levar em consideração o fato, já apontado pelo MPF, de que a condicionante 2.88, referente aos indígenas afetados, ainda não havia sido cumprida. Em outubro de 2010, o MPF enviou ao Ibama a Recomendação nº 04/2010, em que aconselha o órgão ambiental a se abster de emitir qualquer licença, em especial a de instalação, prévia ou definitiva, enquanto questões relativas à saúde não fossem definitivamente resolvidas de acordo com o previsto nas condicionantes da LP.

Em complementação ao Parecer nº 88/2010, foi publicado o Parecer nº 95/2010, em 20 de outubro de 2010. O novo parecer contém uma análise do atendimento às condicionantes da LP e da solicitação da LI para as instalações iniciais do empreendimento de Belo Monte. Neste momento, ainda restavam 12 condicionantes ainda não atendidas pelo empreendedor, levando os técnicos do Ibama a afirmarem, mais uma vez, que: “[...] reforça-se que, em que pese os avanços realizados, restam condicionantes e ações antecipatórias, necessárias à preparação da região, cujo não atendimento compromete o início da implantação das instalações iniciais. Desta forma, não é recomendada a emissão da LP” (fl. 22).

Como resposta, o empreendedor intensificou, a partir de outubro de 2010, o estabelecimento de uma série de Termos de Cooperação Técnica com os governos municipais e estaduais e com órgãos estatais a fim de elaborar e executar projetos ligados às ações antecipatórias. Exemplo disso, foi o acordo firmado com o próprio Ibama para atender a uma condicionante da LP que previa o fortalecimento das entidades responsáveis pela fiscalização de crimes ambientais. Outros exemplos são os diversos convênios realizados com o governo do Estado do Pará a fim de somar esforços em diversas áreas, como a de segurança pública e a de regularização fundiária.

Além disso, em resposta ao MPF, o empreendedor esclareceu que a Norte Energia estava em uma intensa negociação com o Ibama com o objetivo de rever algumas

condicionantes que se mostravam “manifestadamente inexecutável”.

Entre os dias 16 e 20 de novembro de 2010, os técnicos do Ibama realizaram uma vistoria na área de implementação de BM com o intuito de verificar a situação da região como subsídio à emissão da LI. Foi constatado que as obras relativas à educação e a saúde ainda não haviam sido iniciadas. Por outro lado, verificou-se que as obras de abastecimento de água em Belo Monte e em Belo Monte do Pontal tinham começado.

Ainda em novembro, o MPF emitiu a Recomendação nº 05/2010 ao Ibama, em que relatou que o MPF havia identificado que a maioria das condicionantes da LP - incluindo condicionantes relacionadas à saúde, à educação, ao saneamento básico, às questões indígenas - se encontravam no “marco zero”, criando um cenário de total incerteza quanto ao cumprimento das condicionantes e quanto aos danos que uma nova licença ambiental precoce poderia causar. O órgão recomenda, assim, que o Ibama se abstenha de emitir a licença de instalação.

A Nota Técnica nº 51/2010 do Ibama, publicada no dia 10 de dezembro de 2010, também analisa o PBA e o atendimento das condicionantes da LP. De acordo com os técnicos ambientais, 4 condicionantes específicas, incluindo algumas ações antecipatórias, ainda não haviam sido atendidas. Outras 13 condicionantes se enquadram no status de “condicionante em atendimento” ou “condicionante parcialmente atendida”. As outras 23 condicionantes específicas da LP haviam sido atendidas ou não precisariam ser cumpridas no momento da concessão da primeira LI.

Em 4 de janeiro de 2011, a Norte Energia enviou um documento ao Presidente do Ibama em que é realizada uma clara pressão pela aprovação da LI:

Ressalta-se que, pelas características estratégicas e prioritárias da UHE Belo Monte para manter o equilíbrio entre a oferta e a demanda de energia elétrica no país, a manutenção do cronograma das obras do empreendimento e cumprimento de prazos e acordos estabelecidos no contrato de concessão são imperativos, sob pena de graves riscos ao empreendedor e cumulativamente a sociedade. Assim, solicito a atenção de vossa Excelência, para que a emissão da Licença de Instalação do empreendimento venha ocorrer até 15 de fevereiro de 2011, permitindo a mobilização no mês de março para início efetivo das obras em abril deste ano (processo de licenciamento ambiental AHE Belo Monte, folha 3768).

Às vésperas da emissão da primeira LI, o Ibama publicou, no dia 21 de janeiro de 2011, a Nota Técnica nº 08/2011. Desta vez, foi constatado que uma condicionante não havia sido atendida e 12 condicionantes se enquadraram na categoria “parcialmente atendida” ou “em atendimento”. Algumas condicionantes parcialmente atendidas podem ser classificadas como de extrema importância, como é o caso da condicionante nº 2.6, que se refere à elaboração do PBA, contendo detalhamento dos planos, programas e projetos socioambientais

previstos no EIA e suas complementações. Outros exemplos são as ações nas áreas de saúde, educação e saneamento.

O próximo passo foi o encaminhamento de todos esses pareceres e notas técnicas dos analistas ambientais da Dilic, além do Relatório do Processo de Licenciamento (produzido pela Dilic), para a Comissão de Avaliação de Licenciamento Ambiental, que deveria decidir sobre a emissão da LI. Apesar de várias condicionantes ainda não terem sido plenamente atendidas e das exigências contidas no próprio RPL da realização de vários ajustes no PBA, a primeira licença de instalação foi aprovada no dia 24 de janeiro de 2011. A primeira LI contém 7 condicionantes gerais e 15 específicas. A licença de instalação para o restante da obra ocorreu no dia primeiro de junho de 2011.

4.3 A ATUAÇÃO DO SETOR DE RECURSOS HÍDRICOS

Paralelamente a análise dos Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica do empreendimento de Belo Monte – pela ANEEL – e dos estudos de impacto ambiental – pelo Ibama, a ANA também é chamada a intervir no processo decisório, uma vez que cabe ao órgão aprovar a outorga de direito de uso da água. Tanto as avaliações da ANA quanto as do Ibama subsidiam a decisão da ANEEL de aprovar os estudos de viabilidade do empreendimento. A legislação⁴⁹ de recursos hídricos estabelece que, anteriormente à outorga, há outro instrumento de gestão de recursos hídricos, o plano da bacia. Este plano, aprovado pelo comitê de bacia em conjunto com a sociedade, estabelece as diretrizes para a outorga. No caso da bacia do Xingu, não existe comitê de bacia e, na época de aprovação da outorga, não existia nem mesmo um plano para a bacia do Xingu⁵⁰.

De acordo com entrevistado da ANA, diante desse contexto, não havia nenhum elemento adicional ao próprio projeto recebido pela ANEEL (referente aos Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica do AHE Belo Monte) para auxiliar os técnicos da ANA na análise da outorga. Isso estimulou o estabelecimento de uma grande cooperação entre ANA e Ibama. O órgão ambiental teve o papel de levar para a ANA as principais demandas e polêmicas levantadas pela sociedade civil durante as audiências públicas. Nesse sentido,

⁴⁹ Lei n. 9433, de 8 de janeiro de 1997.

⁵⁰ Desde 2011, existe o plano de bacia dos afluentes da margem direita do Amazonas: Xingu, Tapajós e Madeira. Nenhuma dessas bacias tem comitê de bacia, por isso, este plano foi aprovado pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

foram destacadas as preocupações com os impactos da usina no TVR, que representa o maior trecho de vazão reduzida de hidrelétrica do Brasil, chegando a cerca de 100 km. A ANA e o IBAMA dividiram a tarefa de analisar a vazão no TVR: caberia a ANA analisar a proposta do hidrograma ecológico em termos de uso de recursos hídricos, que, no caso em questão, se referia à navegação; o Ibama avaliaria o hidrograma do ponto de vista ecológico (como a ictiofauna, as rotas migratórias para os peixes etc.).

O estudo de viabilidade original do AHE Belo Monte, enviado para a ANEEL em 2002, se baseou nos estudos elaborados na década de 1980 e tratava a questão do TVR de forma pouco cautelosa: a primeira proposta era de uma vazão mínima que iria oscilar entre 200 m³/s e 2000 m³/s. O Ibama, no momento da elaboração do Termo de Referência para auxiliar a realização do EIA, já apontava para a inadequação do estabelecimento de uma vazão mínima ao sugerir a adoção de um hidrograma ecológico, que é caracterizado por vazões que variam ao longo do ano, tentando reproduzir o regime natural de vazões. O TR apontava para a alternância entre uma vazão mínima de 700 m³/s e máxima entre 4000 m³/s e 8000 m³/s.

A Nota Técnica nº 129/2009/GEREG/SOF/ANA, de 30 de setembro de 2009, revela que o empreendedor, no EIA, já apontava para essa alteração na vazão, propondo dois novos hidrogramas: o hidrograma A, menos conservador, com vazões que oscilariam de 700 m³/s, a partir de outubro, para 4000 m³/s, a partir de abril; e no ciclo seguinte, seria praticado o hidrograma B, mais conservador, com valores que variariam de 700 m³/s, a partir de outubro, a 8000 m³/s, a partir de abril. A combinação desses dois hidrogramas é chamada pelo empreendedor de “hidrograma de consenso”, uma vez que, a partir do revezamento de vazões, comporta o hidrograma mais favorável para a geração de energia e outro, conservador, mais adequado para atender às preocupações ambientais e sociais. Haveria, assim, um consenso implícito entre as demandas do órgão ambiental e as do setor elétrico.

A Resolução da ANA nº 740/2009, emitida em 6 de outubro de 2009, referente à Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica, estabeleceu como condicionante a utilização deste hidrograma de consenso, revezando os hidrogramas A e B. Como consequências, “A Eletrobras procedeu a atualização dos estudos energéticos, considerando a nova série de vazões e as condicionantes operativas contidas no citado documento, protocolando na ANEEL, em 20 de outubro de 2009, os estudos ajustados às novas condições” (Nota Técnica nº 129/2009/GEREG/SOF/ANA, folha 8). Estudos da ANEEL mostram que esses ajustes tiveram impactos negativos na eficiência energética: ao comparar os estudos entregues em 2002 e a atualização realizada em 2009, verificou-se que a energia

filme foi reduzida em 8%.

O Ibama seguiu a mesma linha estabelecida pela ANA, mas foi um pouco adiante, ao estabelecer na sua condicionante nº 2.1 o seguinte:

O Hidrograma de Consenso deverá ser testado após a conclusão da instalação da plena capacidade de geração da casa de força principal. Os testes deverão ocorrer durante seis anos associados a um robusto plano de monitoramento, sendo que a identificação de importantes impactos na qualidade de água, ictiofauna, vegetação aluvial, quelônios, pesca, navegação e modos de vida da população da Volta Grande, poderão suscitar alterações nas vazões estabelecidas e consequente retificação na licença de operação. Entre o início da operação e a geração com plena capacidade deverá ser mantido no TVR, minimamente, o Hidrograma B proposto no EIA. Para o período de testes devem ser propostos programas de mitigação e compensação.

Desta forma, no período de motorização da usina – caracterizado pela finalização da hidrelétrica, mas pela não utilização de todas as turbinas – deve ser utilizado o hidrograma B, o mais conservador. Na fase de operação plena da usina, será executado o hidrograma de consenso durante seis anos. Caso a opção pelo hidrograma conservador se mostre a mais adequada para o equilíbrio ambiental e social, ela deverá prevalecer e o hidrograma de consenso deverá ser abandonado. Assim, enquanto o hidrograma de consenso se propõe a conciliar as preocupações sociais, ambientais e de geração de energia ao alternar vazões que atendam a esses interesses; o hidrograma conservador, por exigir vazões maiores, tem como foco principal evitar severos impactos ambientais e sociais.

Os entrevistados do Ibama ressaltam que o motivo de terem exigido esses dois cenários são as dúvidas que não foram esclarecidas no período de análise do EIA. Como a equipe não pôde analisar com profundidade qual seria a melhor opção de vazão para o TVR, optou-se por testar a opção de consenso e a mais conservadora a fim de verificar em qual delas se alcançará a melhor adaptação ambiental e social.

Mesmo assim, o Parecer nº 114/2009 da COHID/CGENE/DILIC/IBAMA, publicado pouco tempo antes da aprovação da LP, demonstra uma clara preocupação e insegurança da equipe técnica do Ibama quanto ao TVR. Os técnicos ressaltam, neste parecer que, tendo em vista os prazos estipulados pela Presidência, a equipe não conseguiu concluir as análises a contento, restando diversas dúvidas relacionadas com a capacidade das vazões propostas de permitir a manutenção de atividades econômicas locais – como a pesca e a navegação –; das condições de vida dos indígenas afetados pelo TVR, já que a segurança alimentar dessa população depende da pesca e da caça, que podem ser severamente impactadas pelos hidrogramas propostos; e do equilíbrio ecológico da região. Em alguns casos, como no da reprodução de algumas espécies, haviam dúvidas se mesmo o hidrograma mais conservador seria suficiente. O seguinte trecho do Parecer nº 114/2009 detalha bem essas preocupações:

Os dados apresentados não são suficientes para garantir que a vazão de 700 m³/s permita a manutenção da navegação no trecho do TVR [...] Para as vazões propostas no período de cheias, alternando máximas de 8000 a 4000 m³/s, verifica-se que o hidrograma proposto não atende anualmente a um importante pré-requisito trazido no estudo, qual seja, a inundação de pequena parte das áreas de planícies aluviais, o que só é verificado em campo para a vazão de 8000 m³/s [...] Não há clareza quanto à manutenção de condições mínimas de reprodução e alimentação da ictiofauna, quelônios e aves aquáticas, bem como se o sistema suportará esse nível de estresse a médio e longo prazos [...] O estudo sobre o hidrograma de consenso não apresenta informações que concluam acerca da manutenção da biodiversidade, a navegabilidade e as condições de vida das populações do TVR. A incerteza sobre o nível de estresse causado pela alternância de vazões não permite inferir a manutenção das espécies, principalmente as de importância socioeconômica, a médio e longo prazos. Para a vazão de cheia de 4000 m³/s a reprodução de alguns grupos é apresentada no estudo como inviável (folhas 331-332; 337).

A Funai também se manifestou sobre o assunto e determinou que o hidrograma ecológico permita a manutenção da reprodução da ictiofauna do Xingu e o transporte fluvial até Altamira, em níveis de condições adequados, a fim de evitar mudanças estruturais no modo de vida e o deslocamento involuntário dos Juruna do Paquiçamba e dos Arara da Volta Grande. Entretanto, pelos estudos apresentados, não era possível saber ao certo, se os hidrogramas propostos cumpririam esses requisitos.

Como conclusão, o Ibama ressaltou, no parecer em questão que “com base no exposto, para permitir a avaliação da viabilidade do empreendimento, devem ser apresentadas informações que permitam inferir a manutenção da biodiversidade e das condições de vida da população do TVR” (fl. 332). Essas informações e estudos aprofundados não foram realizados devido ao contexto de urgência para a aprovação da LP, como descrito na segunda seção deste capítulo.

A qualidade de água dos reservatórios também foi uma preocupação compartilhada entre ANA e IBAMA. Como consequência, foram realizadas análises conjuntas que originaram em uma regra para a vazão mínima para o reservatório dos canais⁵¹, de 300 m³/s. Como este é um reservatório artificial, não havia a necessidade de ser estabelecido um hidrograma para manter as variações de vazões naturais, sendo necessário, apenas, manter uma vazão mínima para garantir a qualidade de água.

4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação do setor elétrico, do Congresso Nacional, do Ibama e da ANA no processo

51A usina é formada por dois reservatórios: o do Xingu, onde será aplicado o hidrograma de consenso, e o de canais, que é o que faz o desvio do leito do rio, sendo um reservatório artificial.

decisório da usina de Belo Monte mostra que as capacidades estatais não são distribuídas de forma homogênea dentro do Estado. Dessa forma, como visto, o setor elétrico e o Congresso Nacional apresentaram grande capacidade decisória, sendo capazes de impor suas decisões mesmo diante de intensa contestação, como foi o caso da aprovação do projeto da usina pelo Congresso sem a realização das consultas indígenas. Por outro lado, ao atuarem de forma extremamente insulada, tanto em relação a outras agências estatais como em relação a grupos sociais, essas organizações apresentaram pouca capacidade participativa e de coordenação interburocrática.

O setor ambiental, representado aqui pelo Ibama, foi alvo de intensas pressões do governo – principalmente por meio da Casa Civil e do setor elétrico – e de grupos sociais contrários e favoráveis à usina. Esse contexto exigiu do Ibama a construção de capacidades participativas e de coordenação interburocrática que extrapolassem o previsto pela legislação ambiental: o órgão não se limitou a dialogar com a sociedade civil apenas via audiências públicas; foram criados diversos momentos de interação com agências estatais variadas. Entretanto, essa mesma pressão política que estimulou a construção de capacidades participativa e de coordenação interburocrática, influenciou negativamente a capacidade decisória do órgão ambiental. Isso é evidenciado quando é estudado o contexto de aprovação da LP e da LI, já que diversos pareceres dos técnicos do Ibama foram desconsiderados no momento de concessão das licenças. Estas foram aprovadas, assim, em um contexto de inúmeras dúvidas e incertezas quanto aos impactos da usina e a capacidade do empreendedor de implementar as condicionantes necessárias.

Por um lado, a construção de capacidades participativas e de coordenação interburocrática teve resultados positivos: a coordenação com a Casa Civil e com o setor elétrico permitiu que o Ibama fosse capaz de influenciar a retomada do projeto do PDRS-X pelo governo federal; a interação com a ANA resultou em uma análise produtiva sobre a vazão do TVR; a interação com a sociedade civil abriu os olhos do Ibama para questões críticas da região que foram inseridas nas condicionantes ambientais. Como visto, essas contribuições de grupos sociais foram incorporadas nas condicionantes denominadas de “ações antecipatórias” e no PBA. O diálogo com grupos sociais também alertou o Ibama quanto à delicada questão do TVR, que se tornaria uma das prioridades das análises do órgão.

Por outro lado, esses resultados foram severamente limitados pela baixa capacidade decisória do Ibama. A implementação das ações antecipatórias, que deveriam ser concluídas antes da emissão da LI, foi comprometida pela pressão sofrida pelo Ibama para a aprovação da LI parcial. Esta foi aprovada mesmo diante de diversos pareceres de técnicos do Ibama e

de constatações do MPF de que grande parte dessas ações se encontravam no “marco zero” de implementação. Outro exemplo foi a impossibilidade dos técnicos do Ibama de analisarem e de incorporarem de forma sistematizada as contribuições das audiências públicas também por causa de pressões políticas sofridas pelo órgão.

A atuação da ANA no processo decisório, apesar de bastante pontual se comparada com o papel do setor elétrico e do Ibama, revelou uma grande capacidade de coordenação interburocrática da ANA com o Ibama em torno da questão da definição da vazão do TVR. Houve uma intensa aproximação e compartilhamento de tarefas entre os dois órgãos na análise dessa questão. Entretanto, mais uma vez, a baixa capacidade decisória desses órgãos fez com que a LP fosse aprovada em um contexto de insegurança e de dúvidas quanto à vazão do TVR.

É importante destacar também que a baixa capacidade participativa e de coordenação interburocrática do setor elétrico e do Congresso Nacional fez com que as primeiras decisões sobre a usina fossem tomadas de forma insulada, o que comprometeu a capacidade decisória dos órgãos que atuariam em um momento posterior no processo decisório, como é o caso do Ibama e da ANA. Essas agências tiveram suas capacidades decisórias limitadas em parte porque decisões importantes sobre a usina haviam sido tomadas em momento anterior de forma centralizada, engessando suas atuações e iniciativas.

Por fim, a disparidade de capacidades estatais entre as diferentes agências envolvidas no processo decisório de Belo Monte criou diversos limites para que o Estado conseguisse incorporar, de fato, as demandas dos grupos sociais variados, especialmente de atores vulneráveis. No processo decisório houve, assim, o predomínio dos interesses representados pelo setor elétrico de expansão da oferta de energia elétrica. Outros interesses – como os ambientais e sociais, representados principalmente pelo Ibama, enfrentaram obstáculos para se concretizarem.

5 CAPACIDADES ESTATAIS NOS PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO E DE MONITORAMENTO DE BELO MONTE

Este capítulo possui dois focos: a atuação dos órgãos estatais no processo de implementação e nas ações de monitoramento, no caso de Belo Monte. A fase de implementação de um empreendimento tem início quando os debates sobre sua viabilidade e seu planejamento são encerrados, permitindo que o projeto elaborado seja executado. Em Belo Monte, isso ocorreu após a aprovação da última licença de instalação, em junho de 2011. Tanto o processo decisório quanto o de implementação passaram por monitoramentos por parte do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública do Estado do Pará. O alvo desse controle foram as ações de órgãos estatais e do vencedor do leilão de outorga – a Norte Energia e foi motivada, principalmente, pela violação de direitos de grupos sociais vulneráveis – com destaque para os indígenas – e por infrações à legislação brasileira.

Este capítulo descreve a atuação das principais instituições estatais envolvidas nos processos de implementação e de monitoramento de Belo Monte a partir da análise das capacidades estatais apresentadas nesta tese – a participativa, a de coordenação interburocrática e a decisória. Mais uma vez, procura-se entender como a configuração dessas capacidades permitiu ou impôs limites para que o Estado fosse capaz de incorporar as demandas de grupos sociais vulneráveis e politicamente marginais no caso de Belo Monte.

As fontes de dados para a elaboração deste capítulo são variadas e, da mesma forma que no capítulo IV, foram utilizadas duas abordagens metodológicas: a análise documental – das ações civis públicas de autoria do Ministério Público Federal; do PDRS-X, assim como das normativas relacionadas com a sua criação; das decisões judiciais relacionadas com os conflitos em torno da usina – e a realização de entrevistas semiestruturadas com atores estatais chave no processo de implementação e de monitoramento da usina.

5.1 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO

A implementação de Belo Monte teve início em junho de 2011, logo após a emissão da última licença de instalação. Esta fase é marcada pela intensificação da articulação entre as agências estatais envolvidas no processo de BM e, também, por um grande esforço, por parte

do governo federal, de dialogar com a sociedade civil. Tanto a interação entre órgãos estatais como a aproximação entre burocracias e grupos sociais ocorrem em torno do projeto de utilizar a usina como um vetor do desenvolvimento regional, algo priorizado pelo governo federal como uma estratégia de inserção na Amazônia Brasileira.

Assim, como apresentado no capítulo II desta tese, a fase de implementação da usina é caracterizada pela retomada da preocupação e dos debates do início do primeiro mandato do governo Lula de que era preciso levar o governo federal para regiões carentes da Amazônia. Segundo um entrevistado do MME, isso foi simbolizado, em agosto de 2011, com a inauguração, em Altamira, de ações e de instituições coordenadas pelo governo federal: a Operação Cidadania – um mutirão liderado pela Casa Civil e que prestou serviços diversos para a população, como a abertura de contas bancárias e a facilitação de acesso aos benefícios previdenciários -, a Casa de Governo e o PDRS-Xingu. Na perspectiva de Mann (2008) e de Soifer e Hau (2008), havia, neste momento, uma clara intenção do governo federal de aumentar sua capacidade de alcance na região do Xingu.

Essa intenção do governo federal de levar agências estatais para a Amazônia a partir da implementação de políticas de infraestrutura exigiu a criação de estratégias que aumentassem a capacidade de coordenação entre as diferentes agências estatais; e que estimulassem também a criação de capacidade participativa que facilitasse o diálogo entre burocracias e grupos sociais. A coordenação entre órgãos estatais era necessária porque a implementação de projetos desenvolvimentistas na Amazônia se configura como uma tarefa extremamente complexa, exigindo a atuação de diferentes *expertises* governamentais. Além disso, esses projetos possuem uma natureza contenciosa, sendo questionados por grupos locais. Assim, fazia-se necessário o estabelecimento de um diálogo com atores sociais. Essas estratégias serão descritas em seguida e se resumem na implementação de um plano de desenvolvimento regional a partir da coordenação de uma instituição estatal que possui grande poder de decisão e que trabalha em intensa proximidade com a pauta prioritária da Presidência da República, a Casa Civil; na criação da Casa de Governo, em Altamira; e no envolvimento da Secretaria Geral da Presidência da República no processo de implementação da usina de Belo Monte.

A construção de um modelo de implementação de projetos na Amazônia que permitisse a construção de capacidades de coordenação interburocrática e participativa foi desenhado no primeiro mandato de Lula a partir da gestão do Plano BR-163 Sustentável. O modelo utilizado foi o envolvimento de diversos órgãos estatais – sob a coordenação da Casa Civil e do Ministério da Integração Nacional – alinhado ao intenso debate com a sociedade

civil. Também foram estabelecidos mecanismos de interlocução com o governo estadual do Pará. Além desse plano, no mesmo período, o governo implementou o programa Territórios de Cidadania da Transamazônica e o Plano Amazônia Sustentável. Esses projetos tinham em comum a aproximação entre agências estatais e entre burocracias e grupos sociais.

Ainda no primeiro mandato do presidente Lula, no momento de elaboração e de implementação dos planos mencionados acima, as decisões dentro do governo federal já convergiam para a necessidade de acelerar o processo decisório de BM e de implementar a usina. Nesse momento, a governadora do Pará, Ana Júlia de Vasconcelos, visitou a Presidência da República e enfatizou a importância da aproximação entre governo federal e estadual a fim de detalhar um plano de desenvolvimento para a região da área de influência do Xingu. O governo federal já pensava em aproveitar e aperfeiçoar o trabalho desenvolvido na área da BR-163, fazendo um recorte do plano ao focar na área localizada ao extremo oriente da rodovia, a região do Xingu.

Assim, o governo federal aproveitou a interação iniciada no Plano BR-163 Sustentável para pensar e dialogar sobre a possibilidade de criar um projeto que combinasse desenvolvimento e sustentabilidade ambiental para a região do Xingu. De acordo com um entrevistado da Casa Civil, os anos de 2003 e 2004 marcam um período de “mobilização de ideias” (Brasília, 14/05/2014), havendo um forte diálogo entre governo do estado do Pará, Ministério da Integração Nacional, Casa Civil, Ministério do Meio Ambiente, Ministério de Minas e Energia e grupos da sociedade civil que potencializaram seu diálogo com o governo federal no plano BR-163 – como sindicatos rurais e os atores envolvidos no Grupo de Trabalho Amazônico – para pensar o modelo do PDRS-X.

Nesse contexto, foi surgindo o desenho do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Xingu. Alguns elementos do plano da BR-163 foram replicados: por exemplo, nesse momento, já se pensava em criar um comitê paritário entre representantes do Estado e da sociedade civil para realizar a gestão do PDRS-X. Um entrevistado do MME relata que, entre 2007 e 2009, houve avanços na maturação do plano: alguns atores estatais, como a Casa Civil e o MME, discutiam quais ministérios deveriam ser envolvidos para atacar os principais gargalos que impediam o desenvolvimento regional, definiram a área de abrangência do plano e a possibilidade de serem criadas câmaras técnicas. Além disso, a Eletronorte financiou um estudo realizado pela Universidade Federal do Pará para apontar quais eixos temáticos deveriam ser trabalhados no PDRS-X.

A partir de diversas discussões entre os órgãos estatais, notadamente entre Casa Civil e setor elétrico, nesse primeiro momento, foram surgindo inovações no modelo de plano de

desenvolvimento para a região. No caso de Belo Monte, as pressões do Ibama e da sociedade civil em torno da necessidade do governo criar condições para investimentos em ações que preparassem estruturalmente a região do Xingu para receber a usina (como foi relatado nos capítulos III e IV), além do fato de projeto similares para a região terem falhado por problemas de financiamento, fizeram com que o setor elétrico inserisse uma exigência no edital do leilão de outorga de que o vencedor deveria investir 500 milhões de reais em projetos de desenvolvimento para a região.

De acordo com os entrevistados estatais, essa decisão foi inédita, seja porque, no modelo anterior, os programas dos planos de desenvolvimento eram financiados com orçamento público; seja porque, nos projetos com impacto ambiental, o empreendedor deveria investir apenas em condicionantes estabelecidas pelo órgão ambiental. Apesar do valor das condicionantes ser cerca de seis vezes maior do que os 500 milhões estabelecidos no leilão, a existência de um valor adicional tem estimulado muito o engajamento tanto das prefeituras como de grupos da sociedade civil.

O entrevistado da Casa Civil relata que, no Plano BR-163 Sustentável e no Plano Marajó, a falta de recursos além dos provenientes pelo orçamento público fez com que os prefeitos locais não se empoderassem dos espaços de diálogo e de gestão. Em relação à participação da sociedade civil, alguns grupos que antes não dialogavam com o governo passaram a ver o engajamento no comitê como uma forma de garantir que a implementação do empreendimento fosse acompanhada da execução de obras sociais e de desenvolvimento que beneficiariam a região.

Essa mobilização em torno da ideia de um plano de desenvolvimento sustentável se limitou apenas ao debate até o ano de 2009, que, como já relatado no capítulo IV, foi um momento de grande pressão do Ibama para que o governo federal focasse em medidas para preparar a região do Xingu em termos de infraestrutura para receber a usina de BM. Dessa forma, em outubro de 2010, foi publicado o decreto presidencial⁵² que instituiu, no âmbito da Casa Civil, o PDRS-X e o seu comitê. Estes só tiveram seus trabalhos iniciados, de fato, na fase de implementação da usina.

A escolha da Casa Civil para liderar o plano e seu comitê se justifica pela centralidade do órgão no Executivo federal, facilitando a coordenação necessária entre os diversos ministérios envolvidos na gestão do PDRS-X. Além disso, era conveniente ter um coordenador do plano que atuasse em grande proximidade das pautas prioritárias do governo

52 Decreto n. 7340, de 21 de outubro de 2010.

federal e que tivesse poder de decisão.

O comitê do PDRS-X é formado por 5 representantes do governo municipal, 5 do estadual e 5 do federal. Além disso, o comitê conta com 15 representantes da sociedade civil, sendo que o decreto estabeleceu certa diversidade dos grupos sociais que deveriam ser incluídos: entidades patronais urbanas e rurais; setor pesqueiro; setor empresarial; entidades sindicais dos trabalhadores urbanos, rurais e dos pescadores; comunidades indígenas; movimentos ambientais; instituição de pesquisa.

O objetivo do comitê é fazer a gestão, de forma participativa, dos 500 milhões disponibilizados pelo empreendedor. Para tanto, foram criadas câmaras técnicas com diversos eixos de discussão – saúde, infraestrutura, questões indígenas, fomento a produção etc. Nessas câmaras são discutidos quais são os projetos prioritários para aquela área temática. Em seguida, são lançados editais para que a sociedade concorra para a implementação de programas que se adequem ao demandado pelo edital. O comitê se reúne mensalmente, fazendo com que representantes do governo estejam presentes em Altamira com bastante frequência. Essa combinação de fórum de discussão com a presença de grupos sociais e de representantes dos três níveis do governo – que são atores chave para o encaminhamento e para a efetiva implementação das propostas dos grupos sociais – e de um comitê com poder de alocar recursos para a implementação de projetos propicia a criação de capacidades de coordenação interburocrática e participativa no governo federal. Dessa forma, esse modelo possui potencial de incluir demandas de grupos socialmente vulneráveis e politicamente marginais.

Entretanto, este potencial de incluir grupos vulneráveis não está sendo refletido, necessariamente, na realidade do comitê. Alguns atores da sociedade civil entrevistados relatam a dificuldade de organizações pequenas e pouco profissionalizadas de conseguirem que seus projetos entrem na pauta de prioridades do comitê, como bem relata um entrevistado de uma associação local de pescadores:

O que eu vejo do meu ponto de vista é que tem as vantagens das organizações. Porque a cooperativa, a colônia [dos pescadores] vai se comparar com o ISA, com outro sindicato, que nem a FVTP, que chega e empurra no PDRS-Xingu 30, 40 projetos? O trabalho deles é esse. Eles têm tempo de passar um ano elaborando o projeto detalhe por detalhe, porque eles são profissionais nisso. Em contrapartida, eles também demonstram trabalho, a questão deles é mais questão fundiária. Então, tem uma fundação que trabalha toda a questão e ela é a número um aqui na região. Então ela pega projeto de um, de outro e de outro e forma aquilo que encaixa na câmara técnica de formas tradicionais, esse aqui encaixa lá em fomento, esse aqui encaixa na saúde, esse aqui na educação, esse aqui no planejamento. Quer dizer, conhecem tudo, aí eles tiram vantagem. E o governo aceita porque na realidade esses projetos vem beneficiar, fazer uma abrangência. Agora um trabalho nosso que vai abranger dois municípios não é tão influente quanto o projeto que vai abranger vários municípios. Da parte da FUNAI, que mexe com populações tradicionais

indígenas, nós temos o ISA, ICMBIO e FUNAI. Ali tem técnico, tem todo tipo de gente formada que conhece aquilo para fazer um projeto. Amanhã está tudo pronto, tudo detalhado, há essa facilidade. Eles pegam e colocam dois projetos na mesma câmara (Altamira, 07/11/2013).

No mesmo período em que os trabalhos do comitê gestor do PDRS-X tiveram início, já na fase de implementação da usina, outro órgão federal passou a ter destaque no processo de implementação de BM: a Secretaria Geral da Presidência da República. A atuação do órgão foi provocada pelo ministro Gilberto Carvalho que, em janeiro de 2011, solicitou que dois funcionários da Secretaria Nacional de Articulação Social visitassem a região de influência do Xingu a fim de dialogar com atores chave e, assim, se informarem sobre o andamento do processo da usina.

O ministro tem um histórico de ocupação de cargos de assessoria e de consultoria do presidente Lula e, assim, ele acabou sendo bastante envolvido com a discussão sobre Belo Monte. Como foi detalhado no capítulo III, os anos de 2009 e 2010 são marcados pela intensificação das reivindicações contra a usina. De acordo com os entrevistados de agências estatais, nesse momento, alguns grupos, notadamente a Prelazia do Xingu – na figura de Dom Erwin – e algumas comunidades indígenas – representados por Raoni, sensibilizaram o presidente Lula. Nesse contexto, o governo federal passou a adotar uma posição de evitar as críticas dos projetos anteriores implementados na Amazônia e buscou maior aceitabilidade dos grupos sociais para implementar BM.

Os funcionários da SGP passaram uma semana, em janeiro de 2011, na região do Xingu e se reuniram com prefeitos, com o Movimento Xingu Vivo para Sempre e com sindicatos. No relatório resultante dessa viagem, os funcionários sugeriram a criação de um órgão federal na região, que viria a se chamar Casa de Governo. Segundo a entrevista dada por eles, grandes empreendimentos em regiões carentes tendem a exigir mais do que as prefeituras locais são capazes, o que faz com que o empreendedor concentre funções típicas do poder público e substitua, na prática, os governos locais. Além disso, havia na região uma intensa disputa de informações sobre o processo decisório e de implementação da usina. Tudo isso motivou a criação de um órgão federal em Altamira. Como resultado, foi instituída a Casa de Governo, pelo Decreto nº 7.577/2011, a partir da indicação de representantes da Secretaria Geral, cuja função era formalizar o diálogo com os movimentos sociais, e do MPOG, que deveria fazer a articulação entre as agências estatais envolvidas em empreendimentos do governo federal na região, com ênfase em Belo Monte. Dessa forma, havia uma clara preocupação com a construção de capacidades participativas e de

coordenação a partir da Casa de Governo.

Um entrevistado da Casa Civil relatou que o modelo da Casa de Governo também tem origem em outra experiência de intervenção do governo federal na Amazônia: a homologação da Terra Indígena Raposa Terra do Sol, em 2004, em Roraima. Na ocasião, após a homologação, a contrapartida do governo federal foi a disponibilização de uma ajuda para a elaboração de um plano de desenvolvimento para a região, instituindo para isso uma representação da Casa Civil em Roraima, que trabalhou de 2004 a 2011. Ainda segundo o entrevistado da Casa Civil, a Casa de Governo deve ser um escritório do governo federal de natureza especial e transitória. Um dos objetivos da nova instituição é fortalecer os órgãos locais a partir da interação constante entre os governos federal, municipal e estadual. A ideia é que as instituições locais sejam capacitadas para que elas assumam completamente a gestão dos projetos desenvolvimentistas na região e das questões relacionadas com a usina após a implementação de BM, momento em que a Casa de Governo deve ser desativada.

Em relação ao papel da Casa de Governo de encaminhar demandas de grupos locais para o governo federal, alguns entrevistados da sociedade civil da região de Altamira, especialmente os pescadores, se revelam frustrados com a atuação do órgão. De acordo com eles, há uma clara abertura da Casa de Governo para dialogar com grupos vulneráveis, sendo, inclusive, comum a interação direta e informal com esses atores. Entretanto, a instituição não consegue solucionar os problemas relacionados com as demandas desses grupos. A seguinte fala de um líder dos pescadores da região de Altamira expressa essa ideia:

Aqui ela [a Casa de Governo] faz o papel de pacificador. Chega aqui, pra conflito ela aparece. Aí vai conversar, fazer promessas, faz reunião e todo mundo se acalma. Vai embora e não volta. Não traz mais resultado. Nada resolvido. A Casa de Governo está aqui para mediar os conflitos, dando promessas que não são reais. Não é possível que uma Casa de Governo, com a função de mediar um problema, fazer um documento, com toda essa representação, e levar para Brasília para ser discutida aquela questão, e lá não consegue encaminhar nada? E tudo por água abaixo de novo. As primeiras reuniões que nós fizemos, o que nós queríamos, colocamos num papel e assinamos. Nunca apareceu. Quando apareceram lá as propostas, são propostas criadas por eles. Então como que você vai construir uma casa sem ter uma opinião da maioria? (Altamira, 07/11/2013).

A Secretaria Geral tem atuado, basicamente, em duas frentes, no caso de BM: a partir de seu representante na Casa de Governo e no comitê gestor do PDRS-X. No caso do comitê, a SGP foi responsável por selecionar as entidades da sociedade civil que ocupariam as 15 cadeiras do órgão paritário. Para tanto, foi feito um trabalho junto à sociedade civil para explicar a natureza do comitê, que deveria se distanciar de outros modelos existentes em que o comitê apenas referenda as decisões da empresa. A partir da presença do órgão no comitê, há um diálogo constante com alguns grupos da sociedade civil, como o ISA, o movimento das

mulheres e os sindicatos do comércio.

A SGP também coordena a Câmara Técnica de Acompanhamento das Condicionantes. Essa câmara não estava prevista nos primeiros desenhos do comitê, mas, a partir da interação da SGP e da Casa Civil com grupos da sociedade que ressaltavam a necessidade de fiscalizar o cumprimento das condicionantes estabelecidas no licenciamento ambiental a fim de garantir que os impactos sejam mitigados e que o empreendimento gere melhorias sociais e de infraestrutura para a região, a SGP liderou a inclusão da nova câmara. Por parte do governo federal, o objetivo da câmara é solucionar umas das principais críticas atuais contra o empreendimento: a lentidão na implementação das condicionantes, enquanto que o ritmo da obra da usina é acelerado. A câmara irá realizar apenas a fiscalização das condicionantes que dependem da ação conjunta do empreendedor com o poder público.

Além dessas duas frentes, há um diálogo não institucionalizado com o movimento social a partir do encaminhamento direto de diversas demandas para a SGP: críticas sobre a qualidade das casas dos moradores do Igarapé, que estão sendo reassentados; pedidos da elaboração de programas específicos para a pesca, entre outros. A SGP também tem atuado na pacificação de conflitos pontuais, como a invasão dos canteiros da obra e o bloqueio de rodovias pelos indígenas e pelos pescadores.

O papel atribuído a SGP, no caso de Belo Monte, de encaminhar demandas da sociedade civil para dentro do Estado e de conciliar conflitos sociais exige uma grande capacidade participativa do órgão. Nesse contexto, a SGP deve expandir seus canais de interlocução para entender a situação de grupos sociais variados e para alcançar suas demandas. Esse papel de intermediador entre burocracias estatais e grupos sociais também exige capacidade de coordenação interburocrática para encaminhar efetivamente demandas variadas. Assim, a SGP deve ter conexões do tipo ressaltado por Evans (1993): externas em relação ao Estado e internas.

Entretanto, a criação dessas capacidades se revela como algo complexo. De acordo com entrevistados da SGP, um dos principais desafios enfrentados pelo órgão no caso de Belo Monte é que a secretaria atua apenas na mediação e no diálogo com a sociedade, sem ter a competência de executar políticas. Como a negociação e a interação com a sociedade civil envolve, quase sempre, a demanda por uma política específica, o diálogo com a sociedade é apenas a face externa do trabalho da instituição. Internamente, o órgão precisa fazer um intenso trabalho para conseguir “tocar as pautas” acordadas com a sociedade. Nas palavras de um entrevistado, “É sempre um pouco desgastante porque a gente faz alguns acordos que dependem do ministério, que tem a sua agenda, que tem prioridades. Esse é um desafio

permanente” (Brasília, 14/05/2014). Um dos limites para a construção de capacidade de coordenação interburocrática, de acordo com entrevistados, é que existem alguns órgãos estatais que possuem uma cultura menos participativa e apresentam um perfil mais técnico, como é o caso do MME.

A negociação com os movimentos sociais também é prejudicada pelo não cumprimento de acordos que dependem da ação do empreendedor, algo que revela a baixa capacidade de coordenação da SGP. A atuação da secretaria no comitê gestor a partir da coordenação da câmara técnica de monitoramento também tem enfrentado obstáculos: por dificuldades na contratação de uma empresa de consultoria que realize o monitoramento, a câmara ainda não iniciou seus trabalhos, o que tem gerado críticas.

A implementação de um plano de desenvolvimento na região também tem enfrentado diversos entraves por causa das dificuldades de coordenação entre os três níveis de governo. Essa dificuldade, segundo um entrevistado da Casa Civil, é traduzida no “custo Amazônia”, caracterizado pela grande complexidade de implementação de qualquer política pública federal na região por causa da carência de infraestrutura básica. Um exemplo é a construção de uma escola na Amazônia, que é seguida de vários desafios, como o transporte das crianças – em localidades onde não existem estradas – e a contratação de professores. Grande parte desses desafios requer uma atuação dos governos locais, exigindo uma grande sintonia entre os três níveis de governo. Os entrevistados revelam a difícil relação entre governo federal e municipal, já que os prefeitos têm grande dificuldade de fazer planejamentos de longo prazo, predominando uma mentalidade imediatista que foca apenas na busca de compensações pontuais. Um entrevistado do MME confirma que a interação com os governos municipais ainda é um desafio, uma vez que, muitas vezes, os prefeitos não entendem que o foco do comitê é a boa aplicação do recurso em projetos de desenvolvimento. Assim, há muitas demandas e conflitos em torno de questões que não fazem parte do recorte do PDRS-X.

Outro obstáculo do PDRS-X levantado por uma analista ambiental entrevistada se refere ao fator temporal. Nessa perspectiva, o plano deveria ter sido iniciado antes da etapa de implementação da usina a fim de preparar a região para receber BM. O início tardio do plano aliado ao atraso na implementação das ações antecipatórias fez com que as obras começassem sem que projetos essenciais tivessem sido finalizados ou mesmo iniciados. Por outro lado, as reuniões mensais do comitê – que atraem a presença de representantes do governo federal, estadual e municipal – e a presença da Casa de Governo aumentam a presença do governo federal na região, fazendo com que os grupos sociais aproveitem essa situação para demandar questões diversas para além do empreendimento de BM. Outro efeito é a tentativa de

fortalecer a gestão local a partir da aprendizagem com o governo federal.

5.2 A ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

Tanto o processo decisório quanto o de implementação de Belo Monte têm sido acompanhados por uma intensa fiscalização do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública do Estado do Pará. Esses órgãos têm atuado, em grande medida, a partir da provocação de atores da sociedade civil e, assim, têm trabalhado, no caso de BM, em grande proximidade com os grupos sociais que se posicionam como contrários à usina. Essa interação é tão forte que um procurador entrevistado do MPF chegou a afirmar que o órgão é o “braço jurídico” da mobilização que contesta a usina. Entretanto, enquanto, de um lado, esses órgãos atuam em grande proximidade com os grupos da sociedade que criticam a usina, há um nítido distanciamento das agências estatais envolvidas no processo de BM e da Norte Energia. Essa dificuldade de construir canais de diálogo dentro do Estado tem criado obstáculo para a efetividade da ação desses órgãos de fiscalização e de monitoramento. Assim, se por um lado, esses órgãos foram capazes de fortalecer suas capacidades participativas, suas capacidades de coordenação interburocrática são extremamente limitadas.

Como já relatado no capítulo IV, o Ministério Público interveio no processo decisório e de implementação da usina de BM em diversos momentos, elaborando recomendações e ações civis públicas que questionaram a legalidade da conduta de órgãos públicos no processo da usina. Até a conclusão desta tese, em outubro de 2014, o órgão tinha formalizado 20 ações civis públicas, no caso de BM. A atuação do órgão levou a uma extrema judicialização do histórico da usina, causando diversas interrupções e retomadas no processo de licenciamento de BM: apenas no período entre 2008 e 2009, ocorreram três interrupções por decisão judicial.

O envolvimento do MPF no caso de Belo Monte contou com a participação de diversos procuradores federais, com destaque para Felício Pontes, procurador da República no Pará. Felício teve uma atuação bastante próxima das comunidades afetadas pela usina de Belo Monte, com destaque para os grupos indígenas e de ribeirinhos, ao estabelecer um forte diálogo com esses atores a partir da realização de inúmeras reuniões. Essa aproximação fez com que uma das causas mais defendidas pelo MPF fosse a violação dos direitos indígenas, o que motivou várias das ações civis públicas de autoria do órgão. Outra questão que catalisou a

ação do MPF foi o controle da legalidade das ações das agências estatais. No caso de Belo Monte, a legislação brasileira foi frequentemente reinterpretada a fim de viabilizar a continuidade do processo decisório. A consulta aos povos indígenas, discussão apresentada no capítulo IV, exemplifica bem as visões distorcidas sobre as previsões constitucionais relacionadas com o assunto. Assim, grande parte das ações do MPF tinham o objetivo de fazer com que a legislação brasileira fosse cumprida fielmente pelas agências estatais.

A atuação do órgão se concentra na fase do licenciamento ambiental e tem início em 2001, quando ocorreu a primeira tentativa de licenciamento da obra, no órgão ambiental estadual. Como mencionado no capítulo IV, uma das principais motivações dessa ação foi garantir que o licenciamento ambiental de Belo Monte fosse realizado pelo Ibama, instituto federal, e não pela entidade ambiental estadual como estava acontecendo. Outra preocupação era garantir a realização das consultas dos indígenas afetados antes do início do licenciamento ambiental. Essa primeira ação do MPF foi bastante efetiva, pois o processo de licenciamento ambiental foi suspenso e foi reiniciado em 2006 – após o decreto legislativo nº 788 de 2005, que supostamente teria se baseado na consulta das comunidades indígenas – sob a responsabilidade do Ibama.

A segunda ação do MPF data de março de 2006, logo após a retomada do licenciamento ambiental. A abertura do licenciamento ambiental deu grande visibilidade à questão indígena, especialmente porque, até aquele momento, os indígenas afetados não haviam sido consultados. Essa questão foi responsável, em grande medida, pelo início da atuação intensa do MPF no processo de licenciamento ambiental de BM. Neste contexto, o MPF entrou com uma ação civil pública com pedido de liminar em face do Ibama e da Eletronorte com o objetivo de obstar o processo de licenciamento ambiental, tendo como sucedâneo a nulidade do decreto legislativo nº 788 de 2005. No dia 28 de março de 2006, a decisão do Tribunal Regional Federal foi favorável ao MPF, suspendendo o processo de licenciamento ambiental.

O Ibama entrou com pedido de reconsideração, o que deu origem a uma intensa batalha de argumentos em que, de um lado, o MPF e alguns juízes envolvidos no caso defendiam que a consulta aos povos indígenas seria de competência exclusiva do Congresso Nacional e que a oitiva deveria ocorrer antes do processo de licenciamento ambiental, tendo a função de subsidiar a decisão do Congresso Nacional. De outro, a AGU e outros juízes afirmavam que, enquanto a decisão do Ibama tinha um caráter técnico, a do CN tinha um caráter político, sendo, assim, independentes. Além disso, foi argumentado que a Constituição de 1988 não determina o momento em que essas oitivas devem ocorrer, o que permite que

elas aconteçam após a abertura do licenciamento ambiental. Ainda é argumentado que nenhuma terra indígena seria alagada e que os interesses dos índios não poderiam prejudicar o interesse público nacional. De qualquer forma, outra decisão judicial permitiu a retomada do licenciamento ambiental, em agosto de 2007.

Nos anos seguintes, diversas 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 pelo Ibama; outras duas ações 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; em 2009, com o objetivo de anular o despacho nº 2756 de 25 de julho de 2008 da Aneel, que aprovou o Inventário Hidrelétrico da Bacia Hidrográfica do Rio Xingu, e de invalidar o registro do estudo de viabilidade de 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 não consideração das audiências públicas - ocorridas em 2009 - para analisar o EIA/RIMA; a ação que requisita a ocorrência de novas audiências públicas para abranger todas as comunidades afetadas, entre outras.

Tendo em vista todas as irregularidades apontadas pelo MPF e o fato de apenas a primeira ação ter sido julgada até a última instância, o órgão entrou com novas ações após as decisões que indicavam que a usina seria mesmo construída. Dessa forma, o MPF 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 MPF, o que causou a paralisação temporária da construção da usina em agosto de 2012. Entretanto, a decisão foi revertida pela AGU.

Como pode ser observado, o MPF 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 alguns fatores. A ação do MPF 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 à 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 10 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” (Belém, 22/11/2012).

A atuação do Ministério Público tem sido marcada por um padrão: inicialmente a decisão do Judiciário sobre as ações é favorável ao MP, mas, logo em seguida, a Advocacia Geral da União recorre, conseguindo dar continuidade à obra. Segundo o representante do MPF de Belém entrevistado, 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 MPF, o Judiciário não precisa analisar o mérito da decisão. Dessa forma, os tribunais têm utilizado o argumento do Conselho Nacional de Política Energética de que o processo de Belo Monte deve continuar por ser um projeto de interesse estratégico.

Outra limitação para a efetividade da atuação do MPF é a lentidão do julgamento das ações propostas pelo MP, já que até o momento apenas a primeira ação foi julgada até a última instância. 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 ao Conselho Nacional de Justiça.

Além desses fatores, as entrevistas realizadas com atores estatais apontam para um isolamento do MPF dentro da administração pública federal. Um procurador do MPF entrevistado revela que o trabalho do órgão tem pouca interação e colaboração com outras agências estatais. Os tramites internos sobre as decisões relacionadas com a usina são considerados como uma “caixa preta” para o MPF, que as analisa como se fosse um ator externo ao Estado.

Entrevistados de agências estatais do setor elétrico e ambientais revelaram que a relação com o MPF se aproxima mais do embate e do conflito do que da colaboração. Entrevistados do Ibama acreditam que uma relação mais cooperativa entre a agência ambiental e o MPF poderia ter sido mais efetiva, já que eles poderiam ter unido esforços para trabalhar em ações que eram alvo de preocupação dos dois órgãos, como a questão do cumprimento das condicionantes. Ainda segundo os entrevistados do Ibama, a relação com o MPF sempre foi formal por meio de recomendações oficiais e por ações civis públicas, o que dificultou uma aproximação colaborativa. Isso mostra uma clara dificuldade de estabelecer canais de coordenação dentro do Estado.

A Defensoria Pública do Estado do Pará também tem atuado no monitoramento e na fiscalização do processo de BM. Ao contrário do MPF, que também atuou na fase do processo

decisório, a Defensoria começou seus trabalhos, no caso de Belo Monte, na etapa de implementação da usina. A Defensoria do Estado do Pará foi criada em 1983 e recentemente foi reestruturada pela Lei Complementar nº 054 de 2006. De acordo com um entrevistado do órgão, a Defensoria de Altamira teve uma preocupação especial para lidar com as demandas surgidas a partir de BM e, por isso, foi criado um grupo de trabalho formado por três defensores públicos para trabalhar com as pautas relacionadas à usina.

Segundo o entrevistado do órgão, assim como no caso do MPF, grande parte do trabalho da Defensoria tem sido provocado por atores da sociedade civil que se encontram em situação de violação de direitos por causa de algum impacto da hidrelétrica. Dessa forma, com o início da implementação da usina, o órgão tem sido procurado por indivíduos ou coletividades afetados negativamente por BM: no ano de 2012, a maioria dos atendimentos à sociedade civil se referiu à população rural, incluindo os ribeirinhos, os extrativistas, os agricultores dos travessões da transamazônica e os indígenas ribeirinhos. A partir de 2013, os afetados da área urbana também começaram a procurar o órgão por motivos relacionados com a desapropriação, como as pressões para abandonarem suas moradias e as indenizações inadequadas.

O entrevistado do órgão esclarece que o foco da atuação da Defensoria é fazer com que os compromissos sociais do governo federal e da Norte Energia sejam cumpridos. De acordo com o entrevistado, e como já relatado em capítulos anteriores, grande parte das condicionantes acordadas estão constantemente atrasadas, como a construção de um sistema de saneamento básico. A fim de garantir que os compromissos com a população sejam executados, o principal alvo da Defensoria é a Norte Energia.

O trabalho do órgão, primeiramente, foca em negociações extrajudiciais, funcionando como um “filtro do judiciário”. Entretanto, no caso de BM, as negociações extrajudiciais têm sido raras por causa da postura da Norte Energia. Nas palavras de um representante da Defensoria:

A empresa Norte Energia é um consórcio. A diretoria dessa empresa fica em Brasília. Então todas as decisões vêm de lá para cá. E eles têm uma economia de recursos que eu não consigo entender (...) Então, por exemplo, se eles definiram em Brasília que a casa a ser construída é uma casa daquele padrão, a população pode tentar fazer acordo, que ninguém aqui vai fazer. Porque as ordens já estão vindo de Brasília e eles não querem abrir precedentes. Isso gera para a população um prejuízo. Porque eles já não estão cumprindo as condicionantes, as obrigações sociais, e a população briga judicialmente, isso é ruim. Se a gente demandar num âmbito mais amplo, isso é um grande prejuízo para a população. No entanto, eu acho que a gente conseguiu avançar muito. Se a gente olhar para o passado, antes eles negavam documentos para a defensoria, mandavam oficiais atrevidos para a defensoria. Era uma estratégia da empresa (...) Não respondiam os oficiais. E com isso a gente montou uma grande barricada contra a empresa. Aí foi uma política bastante agressiva que a gente desenvolveu também. Porque ela se recusava a fazer e

a gente começou a entrar com as decisões judiciais. Vamos botar o judiciário (...) Acaba que os mínimos compromissos sociais que ele se obrigou a realizar, ele não conseguiu implementar, então imagina uma negociação, um acordo, em que ele vai conceder um pouco mais para a população. Então ele não faz. Ele só vai reconhecer quando for muito grosseiro e ver que judicialmente ele não vai ganhar (Altamira, 04/11/2013).

Diante dessa postura da Norte Energia, a Defensoria começou a usar a estratégia, chamada pelo órgão de “política de enfrentamento” e que culminou na judicialização das negociações. O resultado foi a primeira, em 2010, de muitas outras ações civis públicas. O entrevistado da Defensoria reconhece que essa estratégia limita a efetividade da ação do órgão, uma vez que a via judicial é extremamente longa, sendo que muitas demandas sociais são urgentes. Nas palavras de um entrevistado:

Judicializar e fazer a população esperar pra mim é um fracasso. Um fracasso não propriamente da Defensoria, mas um fracasso do Estado, do Estado como ente federativo, do poder público em sentido amplo, da União, que não permitiu que a população tivesse minimamente os seus direitos garantidos. Para mim é um fracasso. Das nossas limitações a gente acaba não conseguindo a contento. Não é uma decisão, uma resolução da Defensoria Pública. Aqui, administrativamente, tudo é urgente. Se ele veio aqui hoje, a gente já encaminha tudo para ele voltar contando os prazos, para não ficar pendente, principalmente se ele saiu sem nada a receber. Ou seja, se ele está sem acesso à habitação, sem acesso à fonte de trabalho, porque a terra era não só moradia, mas o trabalho dele. A nossa é urgente. Não deixa ele esperar. No entanto, a gente não vai resolver o problema. Porque ele vai envolver fases de um processo judicial, normas processuais que vão ter que seguir recursos” (Altamira, 04/11/2013).

Além das dificuldades de negociar com a Norte Energia, a Defensoria enfrenta outros obstáculos, relacionados com a interação com órgãos estatais, para garantir o cumprimento das condicionantes:

Eu acho que, infelizmente, o Estado não abre canal de diálogo. A gente não tem conseguido, pelo menos nesse canal de diálogo, que as condicionantes tivessem sido cumpridas dentro do prazo. Isso como eu falei, acaba envolvendo o âmbito judicial. E para mim, “judicializar” e não dar uma resposta imediata para a população e fazer com que ela espere muito tempo, isso é prejudicial para ela. Pra mim, isso é um fracasso (...) O Ibama, por exemplo... Na verdade, tudo se resolveria se o Ibama exercesse o papel para o qual ele foi instituído, que é a fiscalização. Se ele fiscalizasse, aplicasse e determinasse o cumprimento das condicionantes ou cancelasse ou suspendesse as licenças, eu tenho certeza que os abusos da empresa cessariam. Eles mentem, a empresa mente. Escondem muita informação. E se nesta fiscalização, que a gente sabe que não está nos técnicos que vem aqui, que já trabalham de forma precária, está na cúpula do Ibama. E a cúpula do Ibama está ligada ao governo federal. O presidente do Ibama é nomeado pelo presidente da República e a presidente da República é quem dá as diretrizes. Então, o problema está aí. A gente já sabe que tem muitas ações contra o Ibama. Se o órgão fiscalizador fizesse o trabalho dele, muitas coisas seriam sanadas” (Altamira, 04/11/2013).

Dessa forma, assim como no caso do MPF, a Defensoria Pública também enfrenta limitações para a efetividade da sua atuação, o que pode ser explicado pela dificuldade de

construir canais de diálogo dentro do Estado. Nesse contexto, a missão desses órgãos de inserir as demandas de grupos sociais vulneráveis nas decisões estatais sobre BM e de impedir que seus direitos sejam violados se encontra extremamente limitada pela baixa capacidade de coordenação interburocrática.

5.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de implementação da usina de Belo Monte é caracterizado por uma inflexão na postura do governo federal: a pressa e a forte pressão exercidas pela Casa Civil e pelo empreendedor sob o Ibama dão lugar a uma nova postura de reunir agências estatais variadas para atuar na região e para dialogar com a sociedade civil. Essa nova postura foi catalisada, em grande medida, pela implementação de um plano de desenvolvimento regional para o Xingu – o PDRS-X, que representa um novo modelo de inserção do governo federal na Amazônia: de forma participativa e a partir da coordenação de várias agências estatais.

A Casa Civil teve um papel de destaque nesse novo modelo ao coordenar a implementação do PDRS-X e do seu comitê gestor. A Secretaria Geral também ganhou destaque no processo de implementação, apresentando grande capacidade participativa ao dialogar com grupos variados e ao intermediar conflitos sociais. A Casa de Governo aparece para reforçar tanto a articulação do governo federal com atores sociais locais quanto para realizar a coordenação entre diferentes agências estatais envolvidas em projetos desenvolvimentistas na região, com ênfase em Belo Monte. O governo federal investiu, assim, na construção de capacidades participativas e de coordenação interburocrática no processo de implementação da usina.

Os resultados dessas experiências são de difícil análise, já que a etapa de implementação da usina ainda se encontra em andamento no momento em que esta tese é escrita. Entretanto, já é possível perceber que o papel da Casa Civil, apesar do órgão ter grande poder decisório na estrutura do Executivo brasileiro – principalmente no que diz respeito às obras do PAC – e ter demonstrado um esforço para a construção de capacidades de coordenação interburocrática e participativa no âmbito do PDRS-X, enfrenta uma limitação temporal: muitas das questões enfocadas pelo PDRS-X, como os projetos relacionados com a infraestrutura, deveriam ter sido abordadas antes da implementação da usina. Isso afeta negativamente as capacidades participativa e de coordenação

interburocrática do órgão, já os resultados positivos das interações com atores sociais e agências estatais esbarram no fator temporal.

Outro elemento limitador para a atuação da Casa Civil é que sua capacidade de coordenar agências estatais se concentra nos órgãos federais, já que um dos principais desafios do órgão tem sido articular a ação do governo municipal aos projetos do PDRS-X. Isso tem criado situações de escolas sem professores e hospitais sem médicos, já que os governos locais possuem dificuldade de cumprir suas competências em diversos projetos.

A Secretaria Geral e a Casa de Governo, por sua vez, enfrentam o mesmo problema: o déficit de capacidade decisória e de coordenação interburocrática. Por causa disso, os dois órgãos têm grandes dificuldades de encaminhar as demandas dos grupos sociais, apesar de atuarem em grande proximidade com atores vulneráveis. Nesse contexto, os entrevistados da sociedade civil caracterizam essas duas instituições de “meninas dos recados”, ressaltando a fragilidade de suas atuações, que se limita ao encaminhamento de demandas sem possuir poder de decisão. Tudo isso tem comprometido, mais uma vez, a capacidade do governo federal de incorporar as demandas de grupos sociais vulneráveis.

O papel dos órgãos de monitoramento também se configura como uma porta de acesso importante de grupos vulneráveis ao Estado. Como visto, tanto o MPF quanto a Defensoria Pública apresentaram grande capacidade de dialogar com grupos vulneráveis variados – indígenas, ribeirinhos, extrativistas, desapropriados etc. Entretanto, assim como a SGP e a Casa de Governo, esses órgãos enfrentaram obstáculos para encaminhar e efetivar as demandas desses grupos: a baixa capacidade decisória – evidenciada pelo fato dos órgãos de monitoramento não terem nenhum tipo de controle sobre os julgamentos das ações encaminhadas por eles ao Judiciário – e de coordenação interburocrática – esses órgãos são vistos não como parceiros das agências estatais, mas como confrontadores – impediram que o MPF e a Defensoria efetivassem as demandas de grupos sociais recebidas por eles.

É interessante notar que, ao contrário do Ibama que, ao ser pressionado por grupos vulneráveis e que defendem interesses secundários na pauta governamental, foi estimulado a construir capacidade de coordenação interburocrática, a SGP, a Casa de Governo, o MPF e a Defensoria Pública não seguiram este caminho. Nesses casos, a relação com grupos vulneráveis variados só estimulou a capacidade participativa, já que esses órgãos tiveram que intensificar os canais de diálogo para dar conta de entender as principais demandas desses grupos.

No caso desses órgãos, o fator temporal têm tido um peso importante: como eles começaram a atuar apenas no processo de implementação, muitas agências estatais já haviam

se comprometido com um certo posicionamento em relação à BM, surgindo um contexto em que a realização de parcerias internas a fim de incluir demandas críticas para grupos vulneráveis se torna algo extremamente difícil. No caso do MPF, a ideologia abraçada pelo órgão de que Belo Monte seria inaceitável também impediu uma flexibilização necessária para a realização de negociações dentro do Estado e para dialogar com burocracias que se posicionam como favoráveis à usina.

6 CAPACIDADES ESTATAIS E MOBILIZAÇÕES SOCIAIS NA PERSPECTIVA DE REDES TRANSVERSAIS

O objetivo central deste capítulo é relacionar as informações apresentadas nos capítulos anteriores a partir do foco nos processos de construção de redes transversais entre atores com características heterogêneas: estatais e da sociedade civil; marginais e centrais; contrários e favoráveis à usina de Belo Monte. O foco da pesquisa apresentada aqui – entender como grupos politicamente marginais e socialmente vulneráveis foram capazes de influenciar as decisões de agências estatais em relação a uma política prioritária, a construção da hidrelétrica de BM – foi trabalhado a partir de diferentes perspectivas ao longo tese. Como pode ser observado nos capítulos anteriores, a mobilização dos grupos marginais contrários à usina teve impactos modestos nas decisões das burocracias estatais, se limitando às “conquistas parciais” – ligadas a projetos de desenvolvimento regional e à criação de mecanismos participativos. Uma longa lista de demandas prioritárias desses grupos não alcançou o núcleo decisório e, assim, não foi incorporada. O foco nas redes transversais explica esse fato ao relacionar os argumentos desenvolvidos nos capítulos anteriores: as características dos grupos sociais; as diferentes estratégias de mobilização; a relação entre burocracias e grupos sociais específicos; a construção de capacidades estatais.

O primeiro capítulo apresentou um novo modelo teórico de capacidades estatais para entender o processo de influência de grupos marginais nas decisões estatais: a influência desses grupos no processo político depende da capacidade das diferentes agências estatais – sendo que essas capacidades são construídas, fortalecidas e enfraquecidas a partir das diversas formas de interação entre burocracias e grupos sociais. As características dos atores sociais seriam essenciais para explicar como certas interações desencadeiam mecanismos específicos de construção de capacidades estatais. Os laços das burocracias com grupos sociais considerados como marginais e que defendem pautas secundárias na agenda do governo federal estimulariam a formação de capacidades estatais de coordenação interburocrática e participativa, enquanto enfraqueceriam a capacidade decisória. Já as relações com grupos sociais que defendem pautas prioritárias na agenda do governo federal e que se posicionam como centrais nos processos políticos estimulariam o fortalecimento da capacidade decisória e enfraqueceriam as capacidades interburocrática e participativa.

O capítulo II também enfatizou a importância das prioridades governamentais para os processos de construção de capacidades estatais. Da mesma forma, as prioridades dos grupos

sociais que se relacionam com uma burocracia específica também são cruciais para os processos de construção de capacidades estatais: a similaridade ou a divergência entre as pautas de grupos sociais e as prioridades do governo federal são essenciais para o fortalecimento ou para o enfraquecimento das capacidades tratadas aqui e, assim, para a incorporação efetiva das demandas de grupos sociais. O capítulo III desta tese explorou bem as características do universo de atores que atuam no processo de BM, enfatizando não apenas suas pautas prioritárias e interesses, mas outras características relacionadas com coesão e heterogeneidade. A conclusão aponta para a grande distância entre grupos contrários e favoráveis à usina: o primeiro é formado por atores marginais nos processos políticos – que defendem interesses secundários e alternativos às pautas prioritárias do governo federal –, heterogêneos e com demandas variadas; o segundo é composto por atores centrais nos processos políticos – ao defenderem pautas similares às prioridades dos governos desenvolvimentistas –, formando um grupo coeso e com demandas homogêneas.

Por fim, os capítulos IV e V descrevem as capacidades decisória, de coordenação interburocrática e participativa apresentadas pelas diferentes agências estatais envolvidas no processo político de BM, desde a década de 1970 até os dias atuais. Como visto, o conjunto dessas capacidades representa um universo bastante heterogêneo, em que nenhuma burocracia acumula as três capacidades estudadas aqui. Essa situação dificultou a incorporação das demandas mais radicais do grupo contrário à usina, uma vez que, como apontado no capítulo I desta tese, as heterogeneidades das capacidades estatais entre agências diferentes gera um processo de enfraquecimento mútuo dessas capacidades.

Este capítulo apresenta as redes transversais formadas entre burocracias e grupos sociais, no período recente do histórico de Belo Monte, a fim de compreender alguns fenômenos descritos nos capítulos anteriores: por que o efeito da atuação dos grupos marginais e contrários à usina de BM se limitou às pequenas conquistas? Como a relação entre grupos marginais contrários e grupos centrais favoráveis à usina com burocracias específicas criaram mecanismos de fortalecimento e de enfraquecimento de capacidades estatais essenciais para a incorporação das demandas dos grupos vulneráveis? Essas respostas serão construídas a partir da análise de redes sociais combinadas com as informações das entrevistas qualitativas.

6.1 MÉTODOS DE ANÁLISE DE REDES

A análise de redes tem sido utilizada em diversas pesquisas das Ciências Sociais, se

revelando como uma metodologia eficaz para explicar tanto a dinâmica interna do Estado como as estratégias e resultados de mobilizações sociais. A análise de redes tem sido abordada em estudos que se propõem a entender as heterogeneidades do Estado e seu relacionamento com grupos sociais (Marques, 2000, 2006). No universo dos estudos de movimentos sociais, alguns autores têm focado nas características estruturais da rede para explicar os resultados da ação das mobilizações sociais (Ansell, 2009; Oliver e Myers, 2009; Osa, 2009). Outros têm enfatizado as estratégias relacionais utilizadas por atores para conseguir vantagens políticas – discutindo o papel de empreendedores políticos, líderes e atores-ponte (ANHEIER 2009; DIANI 2009; B; VON BÜLOW, 2011).

Nesta pesquisa, a utilização da análise de redes tinha, originalmente, como objetivo entender como o padrão de relação entre atores com interesses similares e divergentes influenciam o surgimento de processos de negociação entre grupos com poderes políticos diferentes. Em última análise, pretendia-se entender como a estrutura da rede estudada – a partir da identificação de atores ponte, de atores isolados etc. – permitiria ou bloquearia a influência de grupos sociais marginais nas decisões das burocracias estatais sobre BM. Pretendia-se, assim, construir uma rede total, a partir de dados relacionais e de atributos, com base na realização de entrevistas com 80% dos 243 atores mapeados⁵³. Entretanto, problemas diversos na realização dessas entrevistas – difícil acesso à região pesquisada, quebra do contrato de um estudante selecionado para aplicar parte dos questionários, baixo número de respostas ao primeiro tipo de questionário aplicado, etc. – fez com que os dados provenientes da análise de redes fossem mais modestos do que o planejado.

Essas dificuldades também levaram a uma mudança de metodologia: por causa do número reduzido de questionários aplicados, recorreu-se a dados documentais e foram utilizados dois tipos de questionários diferentes ao longo da pesquisa (como será detalhado em seguida). Mesmo assim, a análise realizada fornece dicas importantes sobre as estratégias de mobilização e ajuda a explicar o nível de capacidade de influência da mobilização em torno da usina no período recente, a partir de 2003, e os processos de construção de capacidades estatais.

A primeira fonte de dados para a construção das redes é proveniente de documentos variados que criticam, combatem ou defendem a implementação de Belo Monte. Esses documentos foram encontrados no processo de licenciamento ambiental e, dessa forma, se referem a um período recente (a partir de 2006) da mobilização em torno da usina. Ao todo,

53 Ver capítulo III para mais detalhes sobre o mapeamento dos atores.

foram utilizados 13⁵⁴ documentos, datados entre os anos de 2006 e 2011, e assinados por diversas organizações. Como será detalhado nos próximos parágrafos, o conteúdo desses documentos se refere a demandas de certos grupos em relação à usina: como os pedidos de abertura de canais de diálogo, dentro do Estado, para discutir o projeto de BM; a ênfase na necessidade de implementar uma infraestrutura básica na região para receber a usina; os pedidos de suspensão do licenciamento ambiental de BM; entre outros. A partir dos dados relacionais provenientes da análise documental e dos atributos dos atores mapeados, foi criada uma rede de “coautoria de documentos”, formada por atores que engajaram em manifestações para defender ou para combater a usina. Enquanto os dados relacionais se referem a contatos, laços e conexões que relacionam os agentes, os dados de atributo representam atitudes, opiniões e comportamento que caracterizam um indivíduo ou um grupo (Scott, 2000). Os atributos utilizados para a análise de redes são os mesmos apresentados no capítulo III para a descrição dos 243 atores mapeados. Dessa forma, são utilizados 4 atributos: área de atuação, nível territorial, situação jurídica e posição política.

A relação representada nessa rede de coautoria de documentos indica que os atores que assinaram um mesmo documento compartilham o mesmo objetivo, naquele momento, em relação à Belo Monte: demandam a implementação de condições mínimas de infraestrutura ou questionam a emissão da LI, entre outras demandas. É interessante notar que um mesmo documento não se refere apenas a mobilizações de atores que possuem a mesma posição política em relação à BM, já que, como será visto, em alguns momentos, atores favoráveis e contrários à usina se uniram em um mesmo evento.

A segunda fonte de dados é proveniente de 10 entrevistas, momento em que foi aplicado um questionário com o objetivo de identificar dados relacionais da instituição. Esses questionários foram aplicados para atores chave em Brasília, Belém e Altamira⁵⁵. Os atores chave entrevistados se referem às organizações que têm apresentado uma mobilização, no caso de BM, intensa e frequente. Assim, os atores que têm um padrão de mobilização pontual não foram priorizados. Neste momento, foi apresentado ao entrevistado um questionário que continha todos os 243 atores mapeados e era solicitado que ele marcasse com quais atores a instituição dele já tinha colaborado em ações variadas (abaixo-assinado, protestos de rua, ação civil pública, elaboração de documentos técnicos), no período pós 2003, a fim de defender seus interesses no caso de BM. As redes criadas a partir desses questionários mostram todos

54 Foram encontrados, no processo de licenciamento ambiental, mais de 13 documentos referentes às mobilizações em torno da usina de BM. Entretanto, a maioria deles era assinado por apenas uma organização ou por indivíduos e, portanto, não foram considerados.

55 Esses questionários foram aplicados em Brasília, em 2012, e em viagens a Belém e a Altamira, também ocorridas em 2012.

os atores que certa organização colaborou para defender seus interesses no processo decisório e de implementação de Belo Monte, no período a partir de 2003. Essas redes serão chamadas nesta tese de “rede unipessoal total”, já que se referem à rede com foco em um único ator e mostra todos os laços de colaboração dele no caso da mobilização em torno de BM. O número de atores entrevistados que se recusaram responder a esse questionário foi bastante elevado, seja porque era extremamente trabalhoso responder o longo questionário, seja porque eles achavam que esse tipo de informação era sigilosa por se referir às estratégias da organização.

Dessa forma, na última pesquisa de campo, realizada em Altamira em novembro de 2013, foram aplicados questionários simplificados a 14 atores, correspondendo à terceira fonte de dados de rede. Aqui, pedia-se para o entrevistado indicar as cinco principais organizações parceiras que a instituição dele colaborou no caso de Belo Monte. Para cada organização parceira apontada, deveria ser indicado o tipo de colaboração e a data. As redes provenientes da aplicação desses questionários não apresentam todos os atores relacionados com uma organização no caso de Belo Monte, mas apenas aquelas organizações que o entrevistado considera como os principais aliados da sua instituição. Essas redes serão chamadas aqui de “rede unipessoal parcial”, uma vez que têm como foco apenas os principais parceiros de um ator específico.

A partir de todas as entrevistas, que somam 24, foram criadas redes unipessoais. Assim como a “rede de coautoria de documentos”, proveniente dos dados documentais, essas redes unipessoais se referem a um período posterior a 2003. Os nós das redes representam organizações e os laços indicam relações de colaboração. Por colaboração, entende-se qualquer manifestação realizada em parceria com outra organização a fim de tentar influenciar o processo decisório e de implementação da usina em benefício de seus interesses em relação à BM. Para a construção dessas redes unipessoais, também foram utilizados os quatro atributos descritos no capítulo III.

Os dados relacionais – que indicam as relações de colaboração entre atores – e os de atributo – que caracterizam os atores – foram organizados no Microsoft Excel e foram inseridos no programa Ucinet (BORGATTI, EVERETT; FREEMAN, 2002). Os dados documentais foram inseridos numa matriz bimodal, que é caracterizada pela presença de diferentes tipos de dados nas colunas e nas linhas da matriz (SCOTT, 2000). Assim, as duas primeiras colunas foram preenchidas com os atores, enquanto que a linha superior representava os eventos ou as mobilizações consideradas pelos estudos documentais. Cada célula da matriz foi preenchida com o número 1 – quando os dois atores das colunas consideradas participaram de um mesmo evento – ou com 0 – quando não houve participação.

Já as redes unipessoais foram construídas a partir de redes unimodais, já que apenas os atores foram utilizados na matriz para identificar as relações. Assim, as duas primeiras colunas representam os atores e as células foram preenchidas com 1 – quando esses atores revelaram nas entrevistas terem colaborado no caso de BM – e 0 – quando não houve colaboração entre os dois atores em questão.

Por causa das diferenças das naturezas dos dados e da abordagem metodológica, foram criadas três tipos de rede: uma “rede de coautoria de documentos”, proveniente dos dados documentais; 10 “redes unipessoais totais”, em que é mostrado todos os atores, dentre os 243 mapeados, que colaboraram com uma organização; 14 “redes unipessoais parciais”, em que é revelado apenas os principais parceiros da organização.

6.2 A REDE DE COAUTORIA DE DOCUMENTOS

Como mencionado na seção anterior, a rede de coautoria de documentos possui como fonte de dados 13 documentos que se referem a mobilizações diversas em torno da usina de BM, no período entre 2006 e 2011. A tabela abaixo resume as principais características dessas mobilizações.

Tabela 11: Mobilizações Referentes à Rede de Coautoria de Documentos

| Nome | Tipo de Dado | Motivo da Mobilização | Foco da Mobilização | Posicionamento em Relação à BM | Ano |
|------------|------------------------------|---|---------------------------------------|--------------------------------|------|
| Bloqueio 1 | Carta | Pedido de suspensão das audiências convocadas pelo Ibama. | Ibama | Contrário | 2006 |
| Bloqueio 2 | Carta | Manifestação de posicionamento contrário em relação às consequências ambientais e sociais de BM e convocação de encontro. | Ibama | Contrário | 2007 |
| Bloqueio 3 | Carta | Denúncia de falta de diálogo no processo decisório da usina e reivindicação da realização de audiências públicas. | Ibama | Contrário | 2009 |
| Bloqueio 4 | Análise técnica | Análise dos impactos de Belo Monte. | Ibama | Contrário | 2009 |
| Bloqueio 5 | Carta | Críticas ao projeto de BM e sugestões de alternativas. | Ibama | Contrário | 2009 |
| Bloqueio 6 | Carta resultante de encontro | Críticas à falta de diálogo no processo decisório de BM; manifestação de posição | Presidência da República (Presidente) | Contrário | 2009 |

| | | | | | |
|-------------|--|---|--|-----------|------|
| | indígena | contrária à BM e ao parecer da Funai. | Lula) | | |
| Bloqueio 7 | Carta resultante de encontro de ambientalistas e indígenas | Críticas à falta de diálogo no processo decisório de licenciamento de BM e pedido de não emissão da licença ambiental prévia. | Ministério do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis | Contrário | 2009 |
| Bloqueio 8 | Carta | Denúncia de violações de direitos humanos e pedido de suspensão do processo de licenciamento ambiental de BM. | Presidência da República (Presidenta Dilma Rousseuff) | Contrário | 2011 |
| Bloqueio 9 | Carta | Denúncia de intimidações sofridas pelo MPF | Nações Unidas | Contrário | 2011 |
| Bloqueio10 | Carta | Críticas à emissão da licença de instalação de BM. | Ibama | Contrário | 2011 |
| Bloqueio 11 | Ação civil pública | Pedido de suspensão da licença de instalação de BM. | Poder Judiciário | Contrário | 2011 |
| Bloqueio12 | Carta | Denúncia dos atrasos na implementação das medidas de mitigação e pedido de suspensão da LI. | Procuradoria Regional da República do Estado do Pará | Contrário | 2011 |
| Favorável 1 | Carta resultante de um Congresso | Manifestação de apoio a BM e exigência de condições mínimas de infraestrutura regional. | Ibama | Favorável | 2007 |

Fonte: Elaboração própria

O primeiro dado documental (“bloqueio 1”) data do início do processo de licenciamento ambiental de BM, em 2006, e se refere a uma carta assinada por diversas instituições da sociedade civil (associações de agricultores, movimento de mulheres, organizações ligadas à Igreja Católica etc.) e enviada para o diretor da Diretoria de Licenciamento Ambiental do Ibama. O objetivo da carta é pedir a suspensão das audiências convocadas pelo Ibama para colher subsídios para a elaboração do Termo de Referência. Além de se posicionarem como contrários à BM, os manifestantes alegavam que precisavam de um tempo maior para se informarem sobre o projeto da usina, além de reivindicarem que as audiências ocorressem em cada município afetado pelo empreendimento de Belo Monte. O pedido dos manifestantes foi atendido, já que as audiências foram suspensas como resultado de decisão judicial que interrompeu, nesse período, o processo de licenciamento ambiental de BM e de todas as ações do Ibama relacionadas a ele.

O segundo documento (“bloqueio 2”) é uma carta pública enviada ao Ibama no mesmo mês de retomada do licenciamento ambiental, agosto de 2007: a carta foi resultado de uma reunião de indígenas e de organizações não governamentais, entre os dias 1 a 3 de junho, na

cidade de Altamira. Na carta, é expressa a preocupação desses atores com as consequências sociais e ambientais decorrentes da implementação de BM, assim como é convocado um encontro em Altamira para que os movimentos sociais expressem sua posição contrária à BM.

No mês seguinte (em setembro de 2007), foi a vez dos atores favoráveis à usina se mobilizarem: como fruto de um congresso liderado pela Aciapa e realizado em Altamira, foi enviada uma carta com um abaixo-assinado (“favorável 1”), afirmando o posicionamento favorável desses atores em relação à usina de BM e exigindo condições mínimas de infraestrutura para a implementação da obra, já que acreditava-se que “a implantação de uma usina hidrelétrica como Belo Monte deverá ter como proposta a melhoria e a consolidação do espaço regional”.

O ano anterior à emissão da licença ambiental prévia, em 2009, é caracterizado por várias manifestações documentais, o que é justificado - como apresentado no capítulo III - pela aceleração do processo decisório da usina. Em maio de 2009, uma carta do Movimento Xingu Vivo para Sempre (“bloqueio 3”), assinada por diversas organizações sociais, foi enviada para o presidente do Ibama, exigindo a realização de audiências para a apresentação da Avaliação Ambiental Integrada da Bacia do Xingu e a convocação com uma antecedência de pelo menos 45 dias. A carta denuncia a falta de diálogo por parte do governo federal e a divulgação de informações contraditórias sobre o projeto de BM.

Em setembro de 2009, o Movimento Xingu Vivo para Sempre envia uma análise técnica (“bloqueio 4”) ao então diretor do licenciamento ambiental, assinada por várias organizações da sociedade civil. O documento é dividido em temas gerais – como meio ambiente, condições sociais, entre outros – em que é analisado como o tema em questão será afetado com a implementação da usina, além de serem apresentados questionamentos e sugestões. No mesmo mês, organizações sociais enviaram uma carta pública (“bloqueio 5”) ao Ibama se posicionando contra BM e apresentando alternativas para o desenvolvimento da região e para o aumento da oferta de energia elétrica.

Em outubro do mesmo ano, vários grupos indígenas se reúnem em uma assembleia na aldeia Piaraçu, resultando no envio de uma carta (“bloqueio 6”) ao presidente Lula, em que se posicionam como contrários à usina de BM e ao parecer da Funai que atesta a viabilidade do empreendimento do ponto de vista antropológico. A carta também denuncia a falta de diálogo do Estado brasileiro com a população indígena. O desfecho dessa reunião foi o bloqueio do funcionamento da balsa que efetua a travessia do Rio Xingu na rodovia BR 080/MT 322, ligando as regiões da rodovia Belém-Brasília com a de Cuiabá-Santarém.

Entre os dias cinco e sete de novembro de 2009 foi organizado o II Encontro dos Povos da Volta Grande do Xingu. O encontro teve caráter de audiência pública e foi organizado e convocado pelo Ministério Público Estadual, reunindo diversas comunidades indígenas, organizações não governamentais e movimentos populares. O evento resultou no envio de uma carta (“bloqueio 7”) ao então ministro do meio ambiente, Carlos Minc, em que são denunciadas a falta de esclarecimentos às dúvidas apresentadas pela população durante as visitas realizadas pelas empresas de consultoria Elabore e Leme, responsáveis pela elaboração do EIA-RIMA, e o parecer da Funai, “[...] que considera como mitigáveis impactos que na verdade seriam irreversíveis”. Exigem ainda um posicionamento ambiental e social responsável dos órgãos de controle e de gestão ambiental, além de pedirem a recusa da concessão da licença prévia.

O ano de 2011, marcado pela concessão da licença de instalação e pelo início das obras, também é caracterizado por uma intensa “mobilização documental”. Em maio, diversas associações científicas enviam carta (“bloqueio 8”) a presidenta Dilma Rousseff, mostrando grande preocupação com a não observância dos dispositivos legais relativos aos direitos humanos e ambientais, ressaltando o não cumprimento de diversas condicionantes estabelecidas pela LP. Aconselham o Estado brasileiro a realizar oitivas das comunidades indígenas e exigem a suspensão do licenciamento ambiental até que sejam cumpridas as condicionantes recomendadas pelo órgão regulador, que seja julgado o mérito das ações civis públicas e que sejam regulamentados os procedimentos de consulta junto aos povos indígenas e demais populações afetadas.

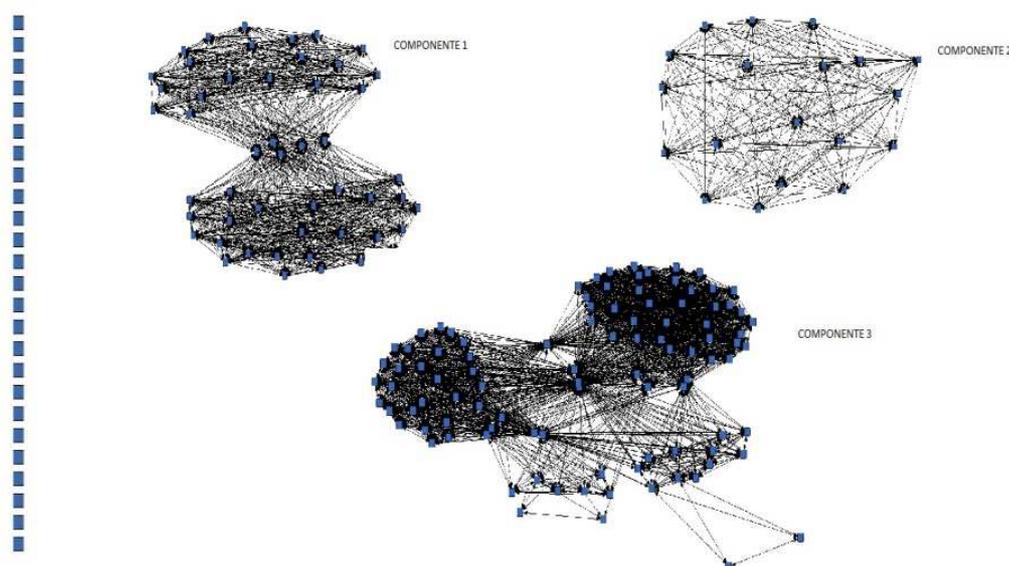
No mesmo mês, as organizações sociais da região se uniram mais uma vez para denunciar (“bloqueio 9”) às Nações Unidas as intimidações e pressões do governo federal sob a atuação do Ministério Público, no caso de BM. Em junho, o Comitê Metropolitano Xingu Vivo para Sempre enviou uma carta (“bloqueio 10”), assinada por várias organizações da sociedade civil, ao presidente do Ibama, questionando e criticando a emissão da LI. Em setembro, o Ministério de Pesca e Aquicultura e a Associação de Peixes Ornamentais de Altamira entraram com uma ação civil pública (“bloqueio 11”) com pedido de liminar para suspender o licenciamento de BM. Por fim, ainda em setembro, a Prefeitura Municipal de Altamira elaborou um documento (“bloqueio 12”), assinado por atores da sociedade civil e pela Câmara Municipal de Altamira, enviado para a Procuradoria Regional da República do Estado do Pará, em que são sistematizados todos os atrasos na implementação de medidas de mitigação e de compensações. A conclusão da análise realizada é que a LI deveria ser suspensa.

É importante ressaltar que não foram encontradas respostas a essas manifestações no processo de licenciamento ambiental e as entrevistas qualitativas realizadas confirmam a informação de que as autoridades e agências estatais provocadas não forneceram nenhum tipo de retorno formal. A maioria das reivindicações presentes nessas manifestações – como a realização das oitivas das comunidades indígenas e a suspensão das licenças ambientais – não foi atendida. Entretanto, como detalhado nos capítulos III e IV desta tese, algumas reivindicações, ligadas às “conquistas parciais” – como a inclusão de condicionantes mínimas e a criação de mecanismos de aproximação e de diálogo entre agências estatais e sociedade – foram incorporadas, de certa forma, pelo governo federal.

Uma primeira análise das características dessas mobilizações revela que a maioria delas teve como foco o Ibama, o que é explicado pela argumentação desenvolvida no capítulo IV de que o momento do licenciamento ambiental é quando há uma forte canalização das manifestações em direção ao órgão ambiental. Como explicado, isso ocorre porque a agência ambiental e o próprio processo de licenciamento permitem um maior diálogo com grupos sociais se comparados com as etapas do processo decisório coordenadas por outras agências estatais – como o que ocorre na fase do setor elétrico. Além disso, a abertura do licenciamento ambiental marca uma fase de grande visibilidade e de intensa discussão do empreendimento em questão. Cabe destacar também que tanto a maioria das mobilizações contrárias como a manifestação favorável à BM tiveram como foco o Ibama.

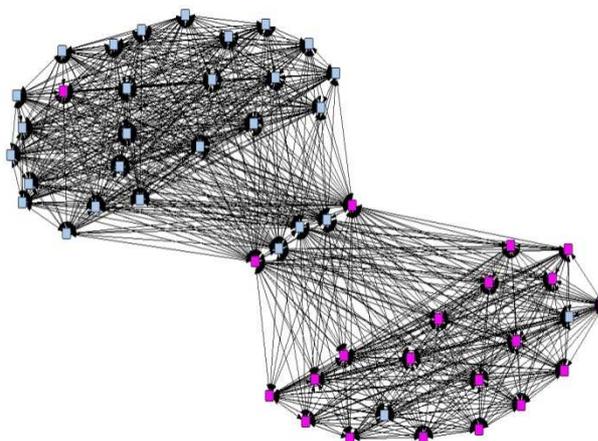
A partir da organização dos dados provenientes dos documentos mencionados nos parágrafos anteriores, foi construída a rede de coautoria de documentos:

Figura 12: Rede de Coautoria de Documentos



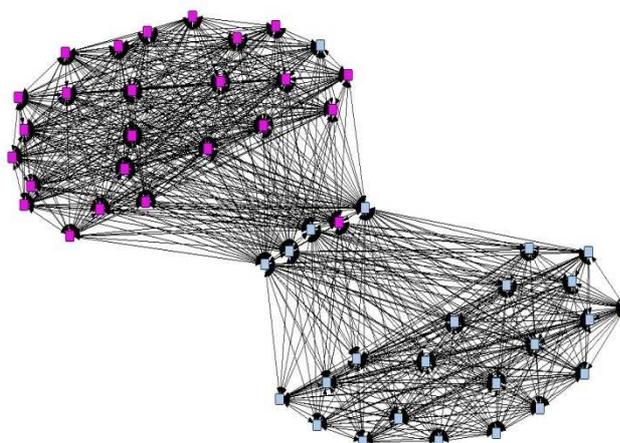
A rede (figura 11) apresenta três grandes agrupamentos de atores – os componentes da rede – e vários atores isolados. Cada componente é formado por um ou mais dos documentos escritos em coautoria, sendo formado pelo agrupamento de atores que assinaram esses documentos. A fim de entender quais documentos estão representadas em cada componente, foram adicionados 13 atributos (na planilha de excel) aos dados dos 243 atores mapeados. Cada atributo se refere a uma das 13 mobilizações e são caracterizados como “sim” - indicando que o ator em questão participou da mobilização – ou como “não” - apontando que o ator não participou da mobilização. Os três componentes foram analisados de forma separada e para cada um foram criadas 13 imagens de rede (para cada manifestação) indicando em quais manifestações os seus atores se engajaram a partir das categorias “sim” e “não”. As imagens dos componentes que apresentaram apenas atores que não participaram daquela manifestação em questão (em que todos os atores se enquadram na categoria “não”) não serão mostradas aqui, já que não revelam quais atores fazem parte da mobilização que compõe um certo componente. Em relação ao componente 1, é possível perceber que ele é formado por atores que participaram das mobilizações “bloqueio 12” e “favorável 1”.

Figura 13: Atores do componente 1 participantes da mobilização “Bloqueio 12”



Legenda: azul - participou da mobilização “bloqueio 12”; rosa - não participou da mobilização “bloqueio 12”.

Figura 14: Atores do componente 1 participantes da mobilização “Favorável 1”

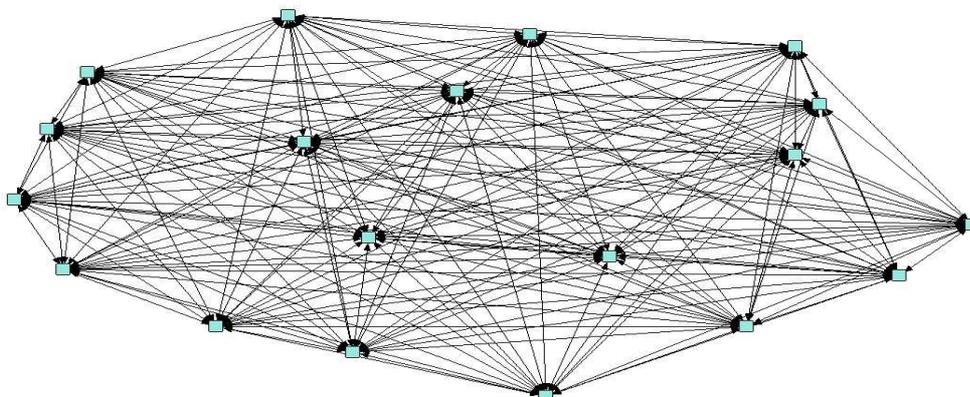


Legenda: azul - participou da mobilização “favorável 1”; rosa - não participou da mobilização “favorável 1”.

Enquanto a mobilização “bloqueio 12” se refere a uma mobilização contrária à usina, em que foi cobrado o cumprimento das condicionantes estabelecidas pelo Ibama e das medidas de mitigação, além de pedir a suspensão da LI; a mobilização “favorável 1” se refere à manifestação de atores que se posicionam como favoráveis à usina, mas que exigem condicionantes básicas para a implementação de BM. Apesar dos eventos terem posicionamentos distintos em relação à usina, ambos dão grande ênfase à questão das condicionantes, o que explica o agrupamento dos atores que participaram desses dois eventos em um mesmo componente. O agrupamento entre esses dois grupos de atores que participaram dessas duas mobilizações é realizado pelos atores centrais, que aparecem conectando os dois grupos do componente. Esses atores centrais participaram das duas mobilizações.

Em relação ao componente 2, ele é formado por atores que participaram da mobilização “bloqueio 8”, que é uma manifestação crítica da comunidade científica em relação à usina. Como visto, essa mobilização teve como foco a denúncia da violação de direitos humanos e exigiu a suspensão do processo de licenciamento ambiental de BM.

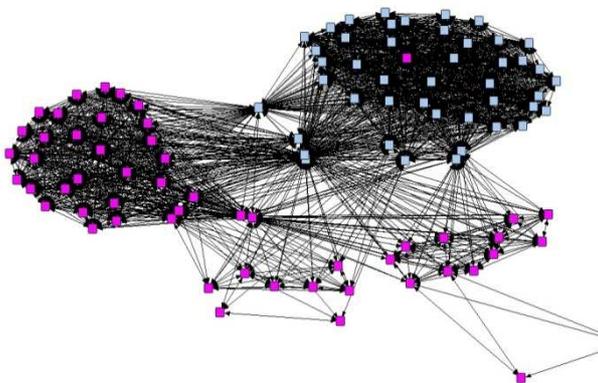
Figura 15: Atores do componente 2 participantes da mobilização “Bloqueio 8”



Legenda: azul - participou da mobilização “bloqueio 8”

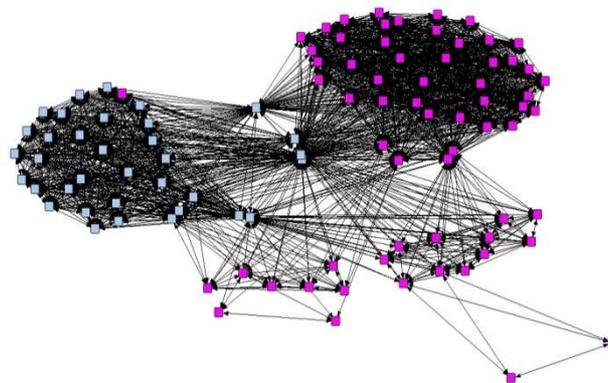
O componente 3 é formado por atores que participaram de uma grande quantidade de manifestações contrárias à usina de BM (“bloqueio 1”, “bloqueio 2”, “bloqueio 3”, “bloqueio 4”, “bloqueio 5”, “bloqueio 6”, “bloqueio 7”, “bloqueio 9”, “bloqueio 10”). Todos esses documentos expressam posições contrárias à usina, levantando críticas diversas a ela: como a falta de diálogo entre Estado e grupos sociais; os impactos socioambientais da usina; entre outros. Entretanto, como mostram as redes abaixo, há o predomínio da presença de atores que participaram das mobilizações “bloqueio 4” e “bloqueio 10”. Essas duas manifestações possuem um foco similar: a crítica e as análises em relação aos impactos ambientais da usina e a emissão da licença de instalação de BM.

Figura 16: Atores do componente 3 participantes da mobilização “Bloqueio 4”



Legenda: azul - participou da mobilização “bloqueio 4”; rosa - não participou da mobilização “bloqueio 4”.

Figura 17: Atores do componente 3 participantes da mobilização “Bloqueio 10”



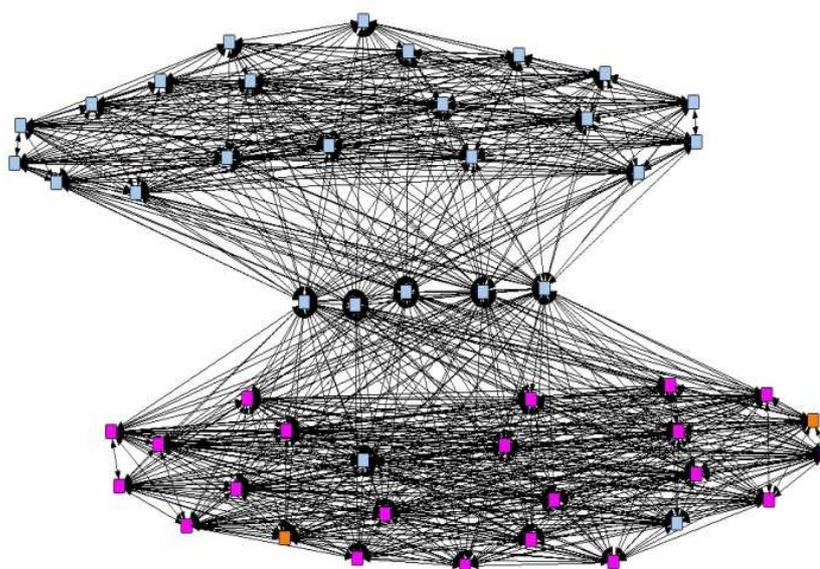
Legenda: azul - participou da mobilização “bloqueio 10”; rosa - não participou da mobilização “bloqueio 10”.

É importante esclarecer que os atores com cores diferentes dentro de um componente homogêneo (como, por exemplo, o nó rosa – no grupo à direita do componente da figura 15 –, conectado com vários nós azuis) significa que, apesar de, naquele evento específico o nó com cor diferente não ter participado da mobilização que os atores conectados a ele se engajaram, este nó se encontra conectado com esses atores devido a coautoria em outros documentos. Assim, ao olhar essas duas figuras, é importante ter em mente que elas apresentam apenas a participação dos atores nas duas principais mobilizações do componente 3 (“bloqueio 4” e “bloqueio 10”). Esses atores também se encontram conectados a partir das outras mobilizações, citadas acima, que formam o componente 3.

Para cada componente da rede de coautoria, foram criadas imagens com os 4 atributos (área de atuação, nível territorial, situação jurídica e posição política) trabalhados nesta tese para caracterizar os 243 atores mapeados. Serão apresentadas aqui apenas as figuras das redes que contribuem para a construção do entendimento do foco desta tese. Assim, serão enfatizados os dados referentes à capacidade de atores politicamente marginais e socialmente vulneráveis de influenciar as decisões das burocracias estatais que dizem respeito à usina de BM.

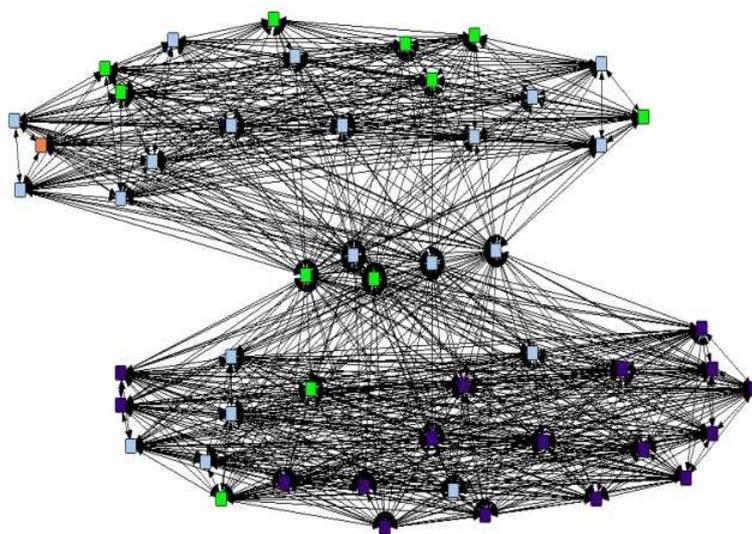
As duas imagens a seguir ajudam neste entendimento:

Figura 18: Atributo “Posição Política” do Componente 1



Legenda: rosa- contrário; azul – favorável; laranja – não identificado.

Figura 19: Atributo “Área de Atuação” do Componente 1



Legenda: roxo – associação de moradores; azul – classe; laranja – energia e desenvolvimento; verde – outros.

A figura 17 revela que o componente 1 é formado, predominante, por dois grupos: um composto por atores que se posicionam como contrários e outro em que seus atores se posicionam como favoráveis à BM. A figura 18 mostra que o grupo que se posiciona como favorável atua nas áreas “classe” e “energia e desenvolvimento”; enquanto que os atores contrários à usina atuam, predominantemente, nas áreas “classe” e “associação de moradores”. Como mencionado no capítulo III desta tese, a área de atuação “classe” é formada por dois universos de atores: por um lado, há associações que defendem grupos marginais e vulneráveis – como o pequeno agricultor, o pescador, entre outros – e de outro, há instituições que representam os interesses identificados com a elite econômica – como os grandes empreendedores industriais e agropecuários. Essa divisão é revelada nessas duas figuras: os atores que atuam na área “classe” e que são contrários à usina são representados por associações que defendem grupos marginais e vulneráveis, como a Associação de Feirantes de Altamira; já os atores que atuam na área “classe” e que são favoráveis à usina são representados por associações que defendem grupos ligados ao grande empreendedorismo, como a Aciapa. Por sua vez, os atores que atuam na área “associação de moradores” são formados, predominantemente, por organizações de moradores de bairros carentes de infraestrutura básica em Altamira. Assim, enquanto um grupo do componente 1 é formado por atores favoráveis à usina e que atuam em áreas ligadas aos interesses da elite econômica

regional; o outro é composto por atores contrários e que atuam em áreas ligadas aos interesses de grupos socialmente vulneráveis e politicamente marginais.

Os atores com as maiores medidas de centralidade⁵⁶ do componente 1 são aqueles classificados como favoráveis e que atuam em áreas ligadas aos interesses da elite econômica local. São eles: Aciapa, Sindicato de Taxistas de Altamira, Loja Maçônica Liberdade e Fraternidade, Lions Clube de Altamira e Sindicato dos Empregados do Comércio de Altamira e Região. Esses atores se situam entre os dois grupos, favorável e contrário, e funcionam como “ponte” entre os dois movimentos. As figuras 12 e 13 revelam que esses atores participaram de mobilizações que possuíam objetivos similares, apesar de uma apoiar a usina e a outra combatê-la: as mobilizações “favorável 1” e “bloqueio 12”, que focaram na busca por medidas adequadas de compensações e de mitigações e pela instalação de uma infraestrutura básica na região.

Essas informações são coerentes com os dados das entrevistas qualitativas, apresentadas no capítulo III, de que, no período recente, houve uma sobreposição de agendas entre grupos contrários e favoráveis a partir da defesa de medidas de mitigação e da implementação de uma infraestrutura básica na região do Xingu. Essa foi uma das poucas demandas do grupo contrário à usina que conseguiu alcançar agências estatais com poder de decisão, como os órgãos do setor elétrico e a Casa Civil. Como visto no capítulo IV desta tese, essas agências incorporaram essas demandas a partir do foco no PDRS-X. Resta saber qual o impacto das conexões entre grupos contrários e politicamente marginais com os grupos favoráveis e politicamente centrais para fazer com que essa demanda fosse atendida. A próxima seção analisará esta questão.

6.3 AS REDES UNIPESSOAIS

Como detalhado na segunda seção deste capítulo, os questionários de análise de redes foram aplicados a 24 atores, formando 10 “redes unipessoais totais” e 14 “redes unipessoais parciais”. Dos 24 entrevistados, 5 representam organizações que se posicionam como favoráveis à usina; enquanto 18 se referem à organizações contrárias à BM e 1 a entidade cuja posição não foi identificada. Para cada ator entrevistado, foram criadas 4 redes a partir dos

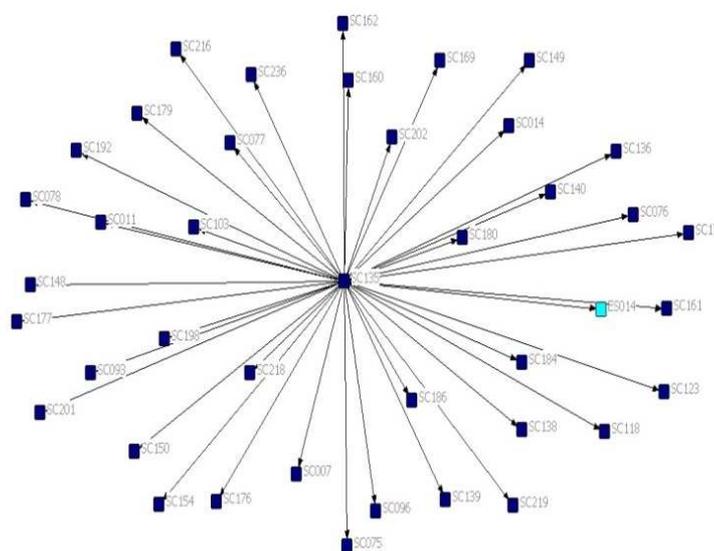
⁵⁶Foram calculadas duas medidas de centralidade de rede: o *degree* – que, segundo Freeman (1979), representa a centralidade local e é definido como o número de pontos adjacentes a certo nó (sem considerar as ligações indiretas) – e o *betweenness*, que mede o quanto um ponto específico se localiza entre vários outros pontos, sendo uma medida que revela os atores ponte e os atores periféricos. A tabela no Anexo 1 desta tese apresenta os atores com as maiores medidas de centralidade.

atributos trabalhados nesta tese. A análise dessas redes permite chegar a um padrão que caracteriza esses dois universos de atores contrários e favoráveis. Os nomes das organizações cujas redes serão apresentadas nesta seção não serão revelados para preservar informações consideradas pelos entrevistados como estratégicas para suas mobilizações: seus parceiros e colaboradores no ativismo em torno de BM.

Em relação aos atores favoráveis, grande parte de suas conexões são com organizações que atuam na área “classe” e “energia e desenvolvimento”. Além disso, as conexões com atores estatais com grande capacidade decisória – como as agências do setor elétrico – se destacam. Por outro lado, as redes unipessoais dos atores contrários à usina têm como padrão o alinhamento predominante com atores que defendem interesses de grupos marginais e vulneráveis – há um grande destaque para as organizações que atuam nas áreas “socioambiental”, “classe” e “associação de moradores”. As conexões com atores estatais são raras e, quando acontecem, geralmente são estabelecidas com órgãos com baixo poder decisório.

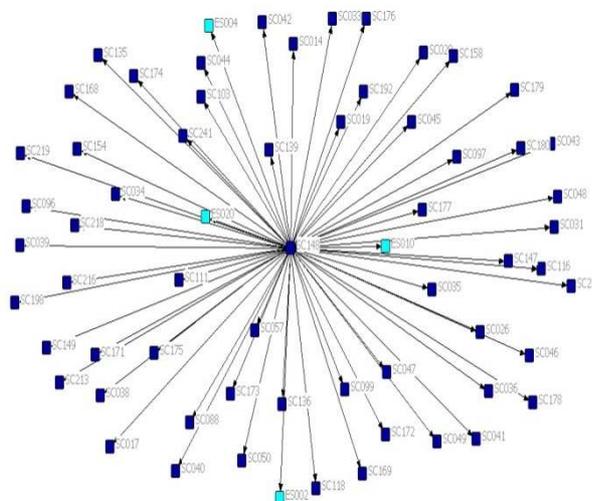
Diante da inviabilidade de apresentar aqui todas as redes unipessoais, foram selecionadas algumas delas a partir da centralidade desses atores na mobilização em torno da usina, revelada ou pelas entrevistas qualitativas ou pelas medidas de centralidade de rede, disponíveis no anexo 1 desta tese. A seguir, são apresentadas as redes unipessoais dos atores contrários, com foco no atributo “personalidade jurídica”.

Figura 20: Rede Unipessoal Total da “personalidade jurídica” de Organização Socioambiental Regional Contrária



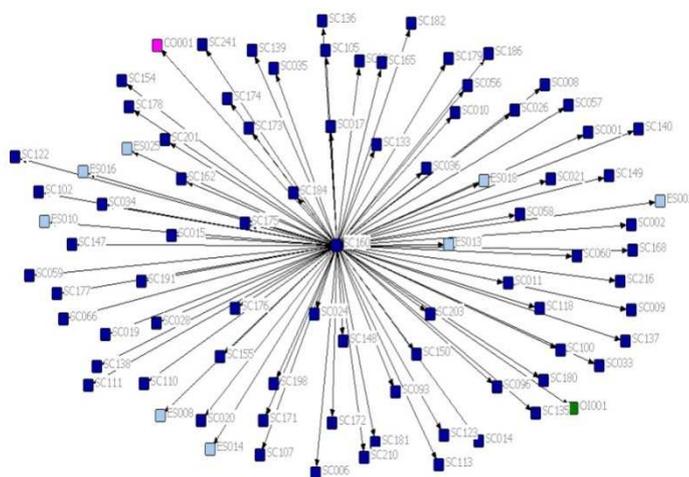
Legenda: azul marinho – sociedade civil; azul claro – Estado

Figura 21: Rede Unipessoal Total da “personalidade jurídica” da Organização de Classe Contrária



Legenda: azul marinho – sociedade civil; azul claro – Estado

Figura 22: Rede Unipessoal Total da “personalidade jurídica” de Organização Socioambiental Nacional Contrária



Legenda: azul marinho – sociedade civil; azul claro – Estado; verde – organização internacional; rosa - colegiado

setores que possuem poder de decisão. Esses atores estabeleceram laços de colaboração com as seguintes instituições estatais: a Secretaria do Meio Ambiente e Turismo de Altamira; Agência Nacional de Águas; o ICMBio; a Casa Civil da Presidência da República; o Ibama; o MPF; o MMA; a Funai, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos do Estado do Pará; a Funai. Há uma grande parceria entre atores sociais contrários e vulneráveis com agências estatais que defendem seus interesses, como os órgãos ambientais, os de direitos humanos e os indigenistas.

As informações mostradas na tabela 11 de que a maioria das manifestações contrárias recentes em torno de BM se dirigia ao Ibama e as redes unipessoais mostradas acima, que revelam parcerias entre esses grupos e agências ambientais, ajudam a entender – a partir dessas redes transversais entre atores estatais e sociais – o argumento desenvolvido no capítulo IV de que o Ibama investiu em capacidades de coordenação interburocrática e participativa e apresentou baixa capacidade decisória. De fato, é importante lembrar que opiniões e decisões importantes dos analistas ambientais não foram inseridas no processo decisório de licenciamento da usina, como os pareceres contrários à emissão da LP e da LI e os pedidos de maior tempo, informações e estudos para a análise definitiva das licenças.

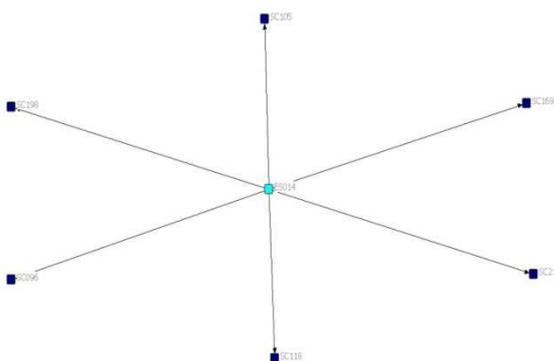
Em relação à capacidade de coordenação interburocrática, como já desenvolvido no capítulo III desta tese, o grupo contrário à usina é bastante heterogêneo e, dessa forma, para o Ibama conseguir ter conhecimento de demandas tão variadas, foi preciso criar diversos canais de participação formais e informais. Como esses grupos defendem interesses secundários na pauta do governo federal, para tentar encaminhar essas demandas – diversas e não prioritárias – dentro da estrutura do Executivo federal, foi necessário criar mecanismos de coordenação interburocrática. Como descrito no capítulo IV, as diversas reuniões e mecanismos de articulação com órgãos estatais variados e os diálogos formais e informais com os grupos sociais são resultados das características dos atores que mais acessam o Ibama.

A conexão predominante com esses atores contrários também explica o baixo poder decisório do Ibama no caso de BM, como previsto pelas hipóteses propostas no capítulo I. Além do Ibama, esses atores se conectam, na maioria dos casos, com outros atores estatais que também são marginais nos processos políticos e que defendem interesses secundários na pauta da agenda desenvolvimentista do governo federal. Assim, como listado acima, aparecem conexões com órgãos que atuam na área de direitos humanos, direitos dos indígenas e de recursos hídricos, entre outros. Em relação às interações com atores da sociedade civil, como já mencionado, o padrão de conexão dos atores contrários é com organizações que defendem interesses de grupos marginais e vulneráveis que também não representam as

pautas prioritárias do governo federal. Assim como explicado no capítulo I desta tese, a rede de conexões trazidas por esses atores contrários, ao se relacionarem com o Ibama, não contribui para aumentar o poder decisório da agência ambiental, já que essas redes transversais são formadas por atores estatais e sociais marginais e que defendem propostas políticas alternativas e secundárias em relação às prioridades desenvolvimentistas do governo federal.

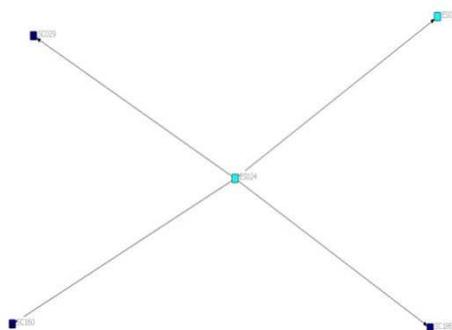
As redes unipessoais parciais do MPF e da Defensoria Pública – que, de acordo com as entrevistas qualitativas, também representam atores estatais bastante acessados pelos grupos contrários à usina e politicamente marginais – também revelam um padrão parecido com o caso do Ibama:

Figura 25: Rede Unipessoal Parcial da “personalidade jurídica” do MPF



Legenda: azul marinho – sociedade civil; azul claro – Estado

Figura 26: Rede Unipessoal Parcial da “personalidade jurídica” da Defensoria Pública



Legenda: azul marinho – sociedade civil; azul claro – Estado

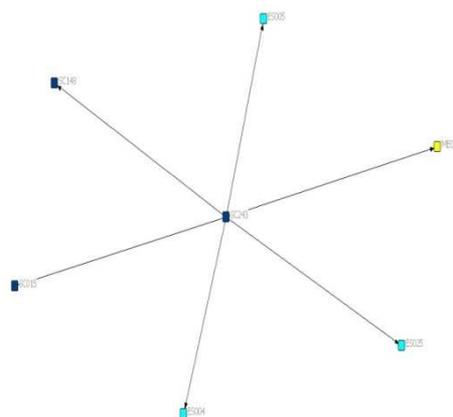
A hipótese inicial desta pesquisa, revelada na introdução desta tese, de que as instituições estatais – como o MPF e a Defensoria Pública – que possuem a competência de defender os interesses de grupos sociais vulneráveis e de encaminhar demandas sociais para as agências estatais teriam a função de “ponte” entre movimento social e decisões estatais sobre a usina não se confirma, uma vez que essas instituições se encontram isoladas dentro da estrutura do Estado. As redes unipessoais do MPF e da Defensoria Pública do Estado do Pará confirmam isso: os principais parceiros do MP, no caso de BM, são atores marginais da sociedade civil; a Defensoria Pública do Estado do Pará possui apenas uma conexão forte com uma agência estatal, o MP. Dessa forma, MP e Defensoria Pública são tão marginais no processo decisório de empreendimentos prioritários do governo federal quanto os grupos sociais que os acessam.

Em relação à baixa capacidade decisória desses órgãos, a mesma argumentação desenvolvida para o Ibama se aplica ao MPF e a Defensoria Pública: esses órgãos possuem como principais parceiros grupos sociais marginais – o Sindicato dos Trabalhadores Rurais da Transamazônica; o CIMI; a Comissão Pastoral da Terra; a Prelazia do Xingu; o MMTCC; a TI Juruna do Paquiçamba, o MXVPS, o ISA e a Associação de Docentes da UFPA - que não possuem acesso ao núcleo decisório do governo federal nos processos de empreendimentos prioritários.

As redes unipessoais dos atores favoráveis à usina revelam outro padrão de laços de colaboração, já que, nas suas redes, aparecem conexões com atores estatais que possuem forte poder decisório, como o Congresso Nacional e o setor elétrico. Como relatado no capítulo IV desta tese, esses atores estatais conseguiram manter o projeto de BM na pauta governamental mesmo diante de intensa oposição, apresentando, assim, grande poder decisório. As figuras abaixo ilustram algumas das redes desses atores.

Figura 27: Rede Unipessoal Parcial da “personalidade jurídica” de Mobilização pelo Desenvolvimento Regional Favorável

Legenda: azul marinho – sociedade civil; azul claro – Estado; amarelo – Estado/mercado



regional que vão ao encontro das pautas prioritárias da agenda desenvolvimentista do governo federal, não foi necessário criar mecanismos complexos de coordenação interburocrática para encaminhar uma demanda bem-vinda pelo governo federal. Por fim, o número reduzido dos atores contrários, sua coesão de interesses e suas relações mais diretas com as agências estatais não exigiram a construção de capacidade participativa por parte do setor elétrico.

A argumentação desenvolvida nesta seção merece algumas ressalvas. A primeira delas é que, apesar da baixa capacidade decisória do Ibama e do pouco poder dos atores contrários à usina de influenciarem as decisões das agências estatais no caso de BM – dado esse padrão de relação em que os atores sociais marginais se conectam com atores estatais também marginais –, tanto o Ibama como o grupo contrário à usina tiveram sucesso no encaminhamento de uma demanda: as “conquistas parciais” relacionados com projetos de desenvolvimento regional e a abertura de canais de diálogo entre grupos sociais e governo federal.

Em relação aos projetos desenvolvimentistas, como é relatado no capítulo IV desta tese, essa questão se tornou um dos principais focos do Ibama no período anterior à emissão da LP, em 2009, já que os analistas começaram a perceber que um dos principais impactos da usina de BM seriam sociais – ligados ao recebimento de um grande contingente populacional em uma região sem infraestrutura básica. No mesmo período, como é descrito no capítulo III desta tese, parte do movimento contrário à usina se voltou para a busca de condicionantes adequadas, sendo que muitas delas se referiam a projetos de desenvolvimento regional e de infraestrutura básica. Essas pautas coincidiam com as demandas do movimento favorável à usina e, como bem mostra a figura 17 da seção 2 deste capítulo e as entrevistas qualitativas apresentadas no capítulo III desta tese, essa situação levou a formação de laços de colaboração entre os grupos contrários e favoráveis.

Além disso, no período recente – como foi relatado nas entrevistas qualitativas apresentadas no capítulo IV desta tese, na rede da figura 26 e na tabela 11 (em que é revelado que a mobilização favorável à usina também teve como foco o Ibama) –, atores chave da mobilização favorável à usina também acessaram o Ibama para defender essa pauta: a implementação de condições mínimas de infraestrutura na região do Xingu. Em relação ao Ibama, essa pauta dos movimentos contrários e favoráveis foi incorporada nas condicionantes conhecidas como “ações antecipatórias”, descritas no capítulo IV desta tese. Entretanto, como bem relata uma entrevistada do órgão ambiental, destacada no capítulo IV, a atuação isolada do Ibama não era suficiente para garantir a implementação dessa demanda dada a sua complexidade: essas ações envolviam projetos variados – na área da saúde, de saneamento básico, de qualificação profissional etc. – e exigiam o envolvimento de agências estatais

diversas e do empreendedor da usina. Assim, fazia-se necessário envolver órgãos estatais com forte capacidade decisória – como o setor elétrico – e de coordenação interburocrática – como a Casa Civil.

O acesso desses atores ao setor elétrico e a Casa Civil foi viabilizado pela rede transversal entre atores sociais com posicionamentos diferentes em relação à BM e características distintas e o Ibama. Essa rede acabou conectando, momentaneamente, os atores sociais marginais com agências estatais com alto poder de decisão – como o setor elétrico e a Casa Civil, responsáveis pelo desenvolvimento do PDRS-X. Por sua vez, essa rede transversal também aumentou, temporariamente, a capacidade decisória do Ibama dentro da estrutura do Executivo federal, já que ela foi capaz de dialogar com a Casa Civil e com o setor elétrico e influenciou a decisão dessas agências de retomarem o projeto do PDRS-X, nos anos de 2009 e 2010. Como foi descrito no capítulo V desta tese, a atuação do setor elétrico – ao estabelecer no leilão de outorga para a escolha da empresa responsável pela construção da hidrelétrica de que o vencedor deveria investir 500 milhões em obras de infraestrutura – e da Casa Civil – que coordena a atuação dos três níveis de governo e das agências estatais envolvidas no PDRS-X – foi essencial para alavancar, dentro do governo federal, essa pauta comum entre grupos favoráveis, contrários e o Ibama.

A outra face das “conquistas parciais”, conquistadas no período recente, diz respeito à implementação de espaços de diálogos entre grupos sociais e agências estatais. Como revelado no capítulo III desta tese, a abertura das agências estatais para o diálogo com grupos sociais vulneráveis representa uma importante demanda do movimento contrário à BM, que caracterizava o processo decisório da usina como extremamente centralizado no setor elétrico e fechado para interações efetivas com grupos sociais vulneráveis e marginais. O capítulo V desta tese, por sua vez, mostrou que o processo de implementação da usina foi acompanhado da criação de inúmeros mecanismos de diálogo entre esses grupos e agências estatais diversas – como a Casa de Governo, o comitê gestor do PDRS-X e a maior atuação da Secretaria Geral da Presidência da República no caso de BM. Como foi relatado no capítulo V, mesmo diante das inúmeras limitações que esses mecanismos enfrentam para encaminhar de forma efetiva as demandas desses grupos, a simples criação desses espaços participativos representa uma conquista do grupo contrário à usina.

Essa conquista também se relaciona com a construção de redes transversais. As redes unipessoais de alguns atores centrais na mobilização contra, representadas pelas figuras 20 e 22, revelam que esses atores estabeleceram, no período recente, conexões com a Casa Civil, que representa um ator estatal importante que liderou o planejamento e a implementação

desses espaços participativos. As entrevistas qualitativas apontam que a aproximação entre atores contrários à usina e a Casa Civil é justificada, em grande medida, a partir do grande envolvimento do órgão na coordenação do PDRS-X, o que acabou fortalecendo a presença do órgão na região e facilitando o acesso dos grupos sociais marginais e vulneráveis a Casa Civil. Esse processo de articulação entre esses atores acaba sendo um desdobramento da rede transversal descrita nos parágrafos anteriores, já que, a partir do encaminhamento da pauta relacionada com a infraestrutura básica, a articulação entre grupos contrários e Casa Civil foi utilizada para inserir outra demanda desse grupo: a abertura do governo federal para dialogar com grupos vulneráveis e contrários à usina.

As informações apresentadas nos parágrafos anteriores revelam o grande peso dos atores favoráveis e de sua rede de relações no processo decisório de empreendimentos prioritários, uma vez que esse grupo foi capaz de aumentar a capacidade decisória do Ibama e o poder de influência do movimento contrário à usina. Entretanto, o poder dessa rede transversal se apresenta como pontual e limitado, uma vez que as conexões do Ibama e dos grupos contrários à usina com os atores favoráveis à BM lhes conferiu poder apenas para inserir uma pauta comum entre esses grupos – relacionada com a implementação de infraestrutura – e a demanda pela abertura do governo federal. As demandas mais radicais do grupo contrário, como os pedidos para suspender o processo de licenciamento ambiental; as questões relacionadas com grupos minoritários e vulneráveis – como os indígenas da Volta Grande do Xingu e os pescadores – não foram encaminhadas a partir da formação desta rede transversal.

Além disso, a limitação dessa rede transversal é reforçada pelo fato de que as duas pautas encaminhadas a partir dela não se distanciam das próprias diretrizes do governo federal no histórico recente da usina de BM. Tanto as conquistas relacionadas com os projetos de infraestrutura como as referentes à criação de espaços participativos representavam pautas que se alinham com as diretrizes, inseridas a partir do primeiro mandato do presidente Lula, de inaugurar um novo modelo de inserção do governo federal na região amazônica (como descrito nos capítulos II e V desta tese). Os pilares dessas diretrizes seriam utilizar a implementação, de forma participativa, de grandes empreendimentos na Amazônia para dinamizar a economia regional. Nesse contexto, ações anteriores ao projeto de BM, lideradas pelo governo federal, na Amazônia, foram implementados a partir desse modelo, como o Plano BR-163 Sustentável e a homologação da Terra Indígena Raposa Terra do Sol. Entretanto, não é correto desmerecer a atuação da rede transversal, descrita acima, para a conquista das conquistas parciais, já que, como relatado no capítulo V, apesar dessas

demandas se alinharem com as diretrizes do governo federal, as ações concretas em relação a elas – especialmente no caso do PDRS-Xingu – permaneceram por um longo período adormecidas. A ação da rede transversal foi essencial para a retomada e para a ação em torno dessas diretrizes por parte do governo federal.

6.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese de doutorado trabalha com uma proposta ampliada de capacidades estatais. Como analisado no capítulo I, a partir da década de 1990, muitos acadêmicos que abordam o assunto passaram a expandir seus entendimentos sobre capacidades estatais: diferentemente das abordagens anteriores que focavam em características internas do Estado – como a profissionalização e a autonomia burocrática – e que elencavam o insulamento das agências estatais como um fator essencial para a construção de capacidades, os estudos mais recentes já reconhecem a importância do relacionamento entre grupos sociais e burocracias. Essa aproximação seria fundamental para a troca de conhecimentos e para aumentar a inteligência do Estado (Evans, 1993), para estimular processos de negociações que produziriam inovações positivas nas políticas públicas (Pires e Gomide, 2014) e para aumentar a aceitabilidade dos projetos governamentais (Mann, 2008).

A teoria proposta aqui se alinha a esta nova literatura que valoriza as relações entre grupos sociais e burocracias para a construção de capacidades estatais. Entretanto, esta tese dá um passo à frente ao complexificar os efeitos dessas interações para a capacidade estatal. Em primeiro lugar, ao contrário da literatura estudada que tende a enfatizar as consequências positivas dessa aproximação para as capacidades estatais, como as citadas acima, a argumentação desenvolvida aqui afirma que essas interações tanto podem ajudar a construir capacidades e a fortalecê-las como pode atuar no sentido de enfraquecê-las. Em segundo lugar, é necessário qualificar essas interações a partir das características dos grupos sociais que se alinham ou se distanciam de certas burocracias. Assim, características como coesão dos grupos sociais, interesses e heterogeneidade estimulam o surgimento de mecanismos específicos que atuam na construção, no fortalecimento e no enfraquecimento das capacidades estatais.

Dessa forma, as diferentes interações entre grupos sociais e burocracias acabam se combinando para explicar processos internos do Estado: as capacidades de criar canais efetivos de diálogo com grupos sociais; de inserir uma decisão dentro da estrutura do Estado, mesmo diante de intensa oposição; de estabelecer mecanismos de coordenação interna, entre

as diferentes burocracias. O desenvolvimento dessas capacidades é essencial para que as demandas de grupos politicamente marginais e socialmente vulneráveis sejam incorporadas em políticas prioritárias do governo federal.

O objetivo deste capítulo foi detalhar como esses processos de interação entre burocracias e grupos sociais ocorrem, no caso de Belo Monte, e quais os mecanismos que são acionados por essas relações. Em primeiro lugar, é importante enfatizar que as relações entre burocracias estatais e grupos sociais são construídas, em grande medida, a partir das estratégias e das escolhas dos grupos sociais que engajam em mobilizações. Dessa forma, o estudo do histórico da mobilização em torno de BM, como realizado no capítulo III desta tese, é extremamente importante para que se possa entender quais estratégias dos diferentes grupos sociais favoreceram o estabelecimento de laços com agências estatais e quais delas ditaram um comportamento de embate e de distanciamento entre atores sociais e estatais. No caso de Belo Monte, o movimento contrário à usina optou, por muito tempo, por uma estratégia de confronto em relação às agências estatais; enquanto os atores favoráveis já se alinharam com agências do setor elétrico desde os primeiros debates sobre o projeto de BM, na década de 1980. A interação entre movimento contrário e agências estatais foi estabelecida no período recente e teve como foco o Ibama.

Assim, nas primeiras décadas de processo decisório da usina, as relações entre grupos sociais e burocracias se limitavam às interações entre setor elétrico e a mobilização favorável à usina. Essas relações surgiram, em grande medida, como uma estratégia do grupo favorável à usina de influenciar o planejamento de políticas oficiais do governo no sentido de fazer com que elas tivessem como foco a dinamização da economia local a partir do investimento em infraestrutura. Isso fortaleceu a capacidade decisória deste setor, principalmente no começo do histórico de BM. Assim, além de se posicionar como uma peça chave para os projetos desenvolvimentistas dos diferentes governos, o setor elétrico possuía o apoio de uma rede de atores sociais que possui conexões com grupos centrais nos processos de políticas desenvolvimentistas. As interações entre burocracias e grupos sociais começam a se diversificar no período recente, principalmente a partir de 2010, também como uma estratégia do movimento social. Desta vez, o movimento contrário à usina estabeleceu laços com algumas agências estatais – especialmente com o Ibama, MPF e Defensoria Pública do Estado do Pará.

Em segundo lugar, essas aproximações tiveram efeitos diversos nas capacidades estatais de cada órgão e explicam a incorporação de certas demandas sociais e a rejeição de outras – já que a incorporação de pautas pelo Estado depende, em última instância, das

capacidades que são enfraquecidas ou fortalecidas pelas interações entre grupos sociais e burocracias. Esses efeitos variados ocorrem por causa das características do grupo social e de sua rede de colaboradores. Como visto, as características do grupo favorável – que é homogêneo e coeso – afetou negativamente as capacidades participativa e de coordenação interburocrática do setor elétrico; enquanto que as características do grupo contrário – que é heterogêneo e defende interesses variados – afetou positivamente essas mesmas características no Ibama.

As redes unipessoais dos atores contrários à usina revelam que o Ibama foi muito acessado pelo grupo contrário à usina. Como visto no capítulo III desta tese, apesar de defenderem pautas comuns – como o desenvolvimento sustentável, a defesa de direitos humanos e de maior diálogo com o Estado etc. –, o grupo contrário é composto por uma grande diversidade de atores que também defendem demandas específicas relacionadas a natureza da sua organização. Assim, o movimento das mulheres, os indígenas, os pequenos agricultores, os pescadores, entre outros formularam, além das demandas em comum, reivindicações específicas ligadas as suas organizações.

Em vista dessa heterogeneidade, o Ibama teve que criar momentos e formas variadas para dialogar com esse grupo e, assim, conseguir ter contato com suas demandas. O capítulo IV desta tese detalha os canais construídos pelo Ibama nesse sentido, como as audiências públicas e as diversas reuniões informais. Por sua vez, como as pautas defendidas por esses grupos são secundárias na agenda desenvolvimentista do governo federal, o Ibama também teve que construir mecanismos de diálogo dentro do Estado para encaminhar parte dessas demandas, provenientes da interação com grupos sociais, consideradas pela agência ambiental como relevantes. Por exemplo, a percepção do Ibama, fruto dos contatos com atores sociais, de que um dos principais impactos da usina sob populações vulneráveis seria as consequências do TVR, exigiu do órgão a articulação com a ANA a fim de buscar uma solução que diminuísse os impactos sob as comunidades indígenas afetadas pela redução da vazão de um trecho do Rio Xingu. Outras diversas parcerias – com a Funai, com o ICMBio, com o Ministério das Cidades – teve como foco a busca de soluções para mitigar, de forma adequada, os impactos das usina nos grupos vulneráveis. Grande parte dessas articulações deu origem às condicionantes estabelecidas na LP.

Por sua vez, as redes unipessoais dos atores favoráveis a usina revelam que eles utilizaram como estratégia a criação de laços de colaboração com agências do setor elétrico. A homogeneidade dos interesses defendidos por esses atores – relacionados com projetos de dinamização da economia local e de implementação de infraestrutura – e os canais mais

diretos de comunicação com o setor elétrico, não exigiram a construção de capacidade participativa. Da mesma forma, as pautas defendidas por esses grupos, por coincidirem com a agenda prioritária do governo federal, não estimulou o fortalecimento de articulações internas para encaminhá-las.

Por sua vez, as redes transversais dos grupos contrário e favorável afetaram a capacidade decisória das agências estatais acessadas por eles: como o grupo contrário aciona uma rede de atores estatais e sociais marginais nos processos políticos, os seus laços com o Ibama não ajudaram na construção de capacidade decisória. Já as redes transversais do grupo favorável, por ser formada por atores centrais nos processos políticos de projetos prioritários na agenda governamental, auxiliaram na construção de capacidade decisória do setor elétrico.

A rede transversal formada entre Ibama e atores contrários e favoráveis à usina aumentou, momentaneamente, a capacidade decisória do Ibama e o poder de grupos marginais de encaminharem algumas das suas demandas. Como pode ser percebido no histórico de mobilização em torno da usina, apresentado no capítulo III, a formação dessa rede também aparece como uma estratégia do movimento social: no período recente, houve uma mudança na postura de parte do movimento contrário à usina no sentido de aceitar dialogar e formar parcerias com alguns órgãos estatais e com atores sociais que possuem um perfil de atuação diferente do seu. A formação dessa rede permitiu que atores contrários e o Ibama obtivessem, temporariamente, uma posição de centralidade no processo decisório ao se aproximarem de atores com alto poder decisório, como o setor elétrico e a Casa Civil. Esses processos fizeram com que as “conquistas parciais” fossem incorporados pelo governo brasileiro, sendo responsável, em grande medida, pela retomada do PDRS-X pelo setor elétrico e pela Casa Civil.

A rede formada entre atores contrários à usina, MPF e Defensoria Pública foi muito menos vitoriosa do que a articulação descrita no parágrafo anterior. Como explicado neste capítulo, isso ocorre porque os atores sociais e estatais acionados por essa rede são extremamente marginais no processo decisório. As demandas que foram encaminhadas por essa rede foram as mais radicais – como o pedido de suspensão das licenças ambientais; o pedido de realização de oitivas indígenas, entre outras – e não conseguiram alcançar o núcleo decisório.

CONCLUSÕES

Os 40 anos de debate em torno do processo decisório e de implementação da usina de Belo Monte têm catalisado um grande universo de atores que engajaram em mobilizações variadas para contestar e para defender o empreendimento. Esses atores podem ser divididos em dois grupos – os contrários e os favoráveis –, existindo uma grande distância entre eles. Enquanto o primeiro representa a maioria (69,14%) dos atores mapeados nesta pesquisa, além de ser bastante heterogêneo por ser formado por organizações sociais que atuam em áreas diversas (“socioambiental”, “associação de moradores”, “classe”, “defesa de direitos”, entre outros) e de defender interesses variados ligados a diferentes grupos vulneráveis; o segundo grupo é menor quantitativamente – por representar apenas 19,34% dos atores mapeados – e é mais coeso e homogêneo por ser composto por organizações que atuam nas áreas “classe” e “energia e desenvolvimento” e por defender interesses pouco diversificados, ligados à busca de projetos para dinamizar a economia local.

O grupo contrário à usina representa, em grande medida, atores socialmente vulneráveis e politicamente marginais nos processos políticos, uma vez que ele fala em nome de populações empobrecidas – como indígenas, pequeno agricultor, pescador, ribeirinhos, populações que vivem em situação precária nos Igarapés do Rio Xingu e que serão deslocadas com a construção da usina, entre outros – e defende políticas alternativas e uma agenda secundária em relação à pauta dos governos desenvolvimentistas. Esses atores têm enfrentando, historicamente, obstáculos maiores para influenciar as decisões políticas, incluindo aquelas que os afetam diretamente. Por outro lado, a composição do grupo favorável à BM conta com atores que se aproximam da elite econômica local – sendo representado por empreendedores nas áreas da agricultura, do comércio, da indústria, etc. Esses atores defendem projetos que se alinham com as pautas prioritárias dos governos desenvolvimentistas, possuindo maior facilidade e acesso aos centros decisórios de políticas prioritárias.

Como visto, a atuação dos dois grupos tem sido intensa e esta tese analisou em que medida o grupo contrário à usina conseguiu influenciar as decisões das burocracias estatais envolvidas nos processos políticos de BM e, assim, obter êxito em ter suas demandas incorporadas. O movimento contrário à usina nasce na década de 1980 com o foco principal de barrar a sua construção, já que ela seria incompatível com interesses e valores centrais desse grupo – como o desenvolvimento sustentável, a defesa dos direitos humanos, a participação dos grupos afetados por grandes empreendimentos na Amazônia nos seus

processos decisórios, entre outros. A partir da intensificação do processo decisório da usina, nos anos 2000, as demandas desse grupo se tornam mais complexas, diversificadas e menos lineares: enquanto uma parcela da mobilização mantém o foco no combate à usina – inserindo demandas nesse sentido, como os pedidos de suspensão das licenças ambientais –, outra parte começa a enfatizar demandas ligadas à implementação de medidas de mitigação e de projetos de infraestrutura básica. Nesse período, com o avanço dos estudos sobre os impactos da usina, as consequências de BM sob grupos sociais específicos – como indígenas, pescadores, agricultores – se tornaram mais evidentes e, assim, surgiram várias demandas ligadas a esses atores sociais.

De uma forma geral, é possível afirmar que os impactos da mobilização contrária à usina foram modestos. Como analisado no capítulo III desta tese, as “grandes conquistas” das décadas de 1980 – a suspensão do projeto em 1989 – e de 1990 – as alterações no projeto da usina, em 1994, que resultaram na redução da área do reservatório – são resultados de uma influência indireta no núcleo decisório, além de serem consideradas como relativas e temporárias. Assim, em grande medida, essas vitórias não são fruto da interação entre grupos sociais e burocracias estatais. No período recente, parte das demandas da mobilização contrária foi incorporada no processo decisório a partir das “conquistas parciais”, ligados a projetos de infraestrutura e à criação de espaços participativos. Nesse contexto, pautas importantes da mobilização contrária – como a realização de oitivas das comunidades indígenas; os pedidos de suspensão das licenças ambientais; a necessidade de haver um entendimento seguro e consolidado sobre o TVR para evitar grandes impactos em comunidades indígenas, entre outras – não conseguiram alcançar o núcleo decisório. Mesmo as “conquistas parciais” são implementadas com atrasos – no caso dos projetos de infraestrutura – ou possuem baixa efetividade – no caso das propostas participativas.

Esta tese utilizou uma abordagem não convencional para estudar a influência da mobilização contrária à usina de BM nas decisões das diferentes burocracias envolvidas no processo decisório e de implementação da hidrelétrica. Ao invés de lançar mão do instrumento teórico dos movimentos sociais, optou-se por utilizar a literatura sobre capacidades estatais. A literatura de movimentos sociais se mostrou limitada para os propósitos desta tese por existir, ainda, limitações para analisar de forma satisfatória a relação entre Estado e sociedade na dinâmica dos movimentos sociais. Além disso, o grande apego dessa literatura à ideia de “oportunidade política”, conceito confuso e problemático, se mostra insuficiente para explicar os resultados de mobilizações de contestação. Por sua vez, a escolha da literatura de capacidades estatais exigiu uma reformulação dessa abordagem e a construção

de uma nova proposta. Isto é justificado porque (como visto nos capítulos I e VI desta tese) mesmo as abordagens mais recentes de capacidades estatais, em que as relações entre burocracias e grupos sociais são interpretadas como positivas para o fortalecimento das capacidades estatais, ainda se mostram insuficientes para analisar quais são os mecanismos – de fortalecimento e de enfraquecimento das capacidades – que emergem das diferentes interações entre grupos sociais e agências estatais; e como as características dos grupos sociais e seus padrões de relação com as burocracias estimulam a construção de diferentes capacidades.

A partir do enfoque na literatura de capacidades estatais, no estudo de suas principais correntes e na identificação de suas lacunas, foi proposto um modelo investigativo que enfatizou as capacidades participativa, decisória e de coordenação interburocrática – consideradas como essenciais para que as burocracias estatais consigam incorporar demandas de grupos variados, com destaque para a possibilidade de inserção de pautas defendidas por atores marginais e vulneráveis. Assim, pressupõe-se que a influência de atores sociais nas decisões estatais de políticas prioritárias depende, em grande medida, não apenas da mobilização dos grupos sociais, mas das capacidades estatais. Entretanto, as estratégias e os repertórios dos movimentos sociais não são ignorados, uma vez que a própria capacidade estatal aparece como resultado das relações diversas entre grupos sociais e burocracias. Essas relações, por sua vez, surgem a partir das estratégias de mobilização, escolhidas pelos atores sociais, que analisam quais são os momentos de necessária aproximação ou de distanciamento das agências estatais e quais são as burocracias que devem ser o alvo da construção de laços de colaboração.

Dessa forma, a análise realizada nesta tese se estruturou a partir do estudo das mobilizações sociais em torno da usina; das capacidades estatais propostas aqui das diferentes burocracias envolvidas no histórico de BM; da relação entre mobilização social e interação entre grupos sociais e agências estatais para a construção de capacidades estatais. A partir dessa análise, foram elaboradas as seguintes conclusões:

1. A primeira conclusão se refere a uma hipótese construída no capítulo I desta tese: o relacionamento e o apoio de grupos sociais que defendem interesses prioritários ou secundários na pauta governamental, assim como as características desses grupos – ligadas à heterogeneidade e à coesão – afetam as três capacidades estatais propostas por esta tese. Os capítulos III – ao revelar as características dos atores envolvidos no histórico de BM – e VI – ao apresentar as redes transversais – confirmam essa hipótese. De fato, a grande heterogeneidade de demandas e de interesses do grupo contrário à usina e a sua intensa

articulação, durante o processo de licenciamento ambiental, com o Ibama, exigiu da agência ambiental a construção de canais de diálogo formais e informais (reuniões, consultas, audiências) para conseguir compreender as principais pautas desses atores. A agenda alternativa – em relação às prioridades desenvolvimentistas do governo federal – defendida por esse grupo, como o desenvolvimento sustentável e a defesa dos direitos humanos e de minorias políticas, exigiu a formação de uma ampla rede de colaboração entre Ibama e agências estatais para encaminhar essas pautas. Como resultado, o processo de licenciamento ambiental foi marcado pelas parcerias entre Ibama e Funai, ICMBio, Ministério das Cidades, entre outros. Grande parte dessa colaboração deu origem a condicionantes da licença ambiental prévia. Por outro lado, as interações entre setor elétrico e o grupo favorável desestimulou – por causa de suas características de homogeneidade, coesão e por defenderem uma pauta prioritária para os governos desenvolvimentistas – a construção de capacidades participativa e de coordenação interburocrática desse setor. O padrão de interação dos grupos favorável e contrário também se mostrou extremamente importante para a capacidade decisória: enquanto o grupo favorável trouxe para a relação com o setor elétrico uma rede de atores centrais nos processos decisórios de grandes empreendimentos, fortalecendo a capacidade decisória do setor elétrico; o grupo contrário acionou uma rede de atores marginais ao interagir com o Ibama, enfraquecendo a capacidade decisória do órgão ambiental.

2. O segundo capítulo desta tese revelou que o processo de construção de capacidades estatais envolve não apenas as relações entre grupos sociais e burocracias, já que a capacitação das diferentes agências aparece como uma estratégia dos diferentes governos. Esse processo de capacitação tem como diretriz o foco nas agências essenciais para a implementação da pauta prioritária do governo federal. Assim, no período dos governos desenvolvimentistas – entre 1930 e 1990 –, havia uma grande preocupação em capacitar um núcleo burocrático que seria responsável pela execução de políticas prioritárias – como as agências setoriais do governo Vargas, os grupos executivos da era de Juscelino Kubitschek e as agências da administração indireta, durante a ditadura militar. Nesse contexto, houve uma centralização de construção de capacidade decisória no setor elétrico, considerado como crucial para fornecer energia para a execução da pauta desenvolvimentista. No período da redemocratização, na década de 1990, o abandono da postura desenvolvimentista – em grande parte por causa da crise fiscal do Estado –, as críticas aos projetos do governo militar para a região da Amazônia e as pressões para o aprofundamento democrático fizeram com que o governo investisse em capacidade participativa e de coordenação interburocrática para as

agências do setor ambiental. O objetivo era inserir mais atores – estatais e da sociedade civil – e interesses no processo decisório de empreendimentos com impacto ambiental. Assim, propunha-se um afastamento do modelo anterior em que o interesse do setor elétrico de aumentar a oferta de energia elétrica era central nos processos políticos. Com a retomada do desenvolvimentismo, na década de 2000, as capacidades participativas e de coordenação interburocrática do setor ambiental foram ofuscadas pelo reforço da capacidade decisória do setor elétrico – a partir do fortalecimento de seu papel político por meio da atuação do Conselho Nacional de Política Energética – e da centralização da capacidade de coordenação interburocrática na Casa Civil – a partir da coordenação dos projetos do Plano de Aceleração do Crescimento. O alinhamento entre Casa Civil e setor elétrico em prol de projetos desenvolvimentistas deixou pouco espaço para a utilização das capacidades decisória e de coordenação interburocrática de outras agências estatais.

3. Os capítulos IV e V desta tese revelaram, ao descreverem as capacidades estatais apresentadas pelas diferentes agências envolvidas no histórico de BM, outro fator que afeta as capacidades estudadas aqui: a temporalidade, traduzida como o momento em que certa burocracia inicia sua atuação em um processo político. Durante o processo decisório da usina, o fato das primeiras decisões terem sido tomadas pelo setor elétrico e pelo Congresso Nacional acabou limitando a atuação do Ibama, que iniciou sua atuação em um momento em que importantes decisões já haviam sido tomadas: como as definições das principais características da usina – tamanho, localização etc. – e a aprovação do projeto de BM sem a realização de oitivas indígenas. Assim, apesar do setor ambiental ter sido alvo de estímulos – como apontado nas duas conclusões anteriores – de fortalecimento das capacidades participativa e de coordenação interburocrática, sua capacidade decisória foi limitada, em grande parte, pelas decisões tomadas anteriormente de forma insulada pelo setor elétrico. Nesse contexto, o Ibama enfrentou diversos obstáculos para inserir interesses variados, além dos do setor elétrico, no processo decisório da usina. Na fase de implementação de BM, o fator da temporalidade se tornou ainda mais forte. Nesse período, as capacidades decisória e de coordenação interburocrática do MPF, da Defensoria Pública do Estado do Pará, da Secretaria Geral da Presidência da República e da Casa de Governo foram enfraquecidas porque o processo decisório já se encontrava fechado e os compromissos e alianças entre agências estatais, em torno de BM, já haviam se firmado. A atuação dessas instituições no sentido de encaminhar demandas de grupos vulneráveis que não tinham sido considerados no processo decisório se tornou extremamente difícil. Assim, a proposta do governo federal de implementar a usina a partir de um novo modelo – baseado na participação e na interação

entre diferentes agências – enfrentou limitações por ter chegado tarde demais. As instituições envolvidas – como a SGP e a Casa Civil – e criadas – como a Casa de Governo – com este propósito se viram amarradas a decisões tomadas no processo decisório de forma bastante insulada no setor elétrico.

4. No caso de Belo Monte, a combinação dos três fatores descritos acima que afetam a construção de capacidades estatais – interações entre grupos sociais e burocracias; os estímulos do governo federal, baseados nas suas pautas prioritárias; a temporalidade – deu origem a um universo extremamente heterogêneo de capacidades estatais. Isso ocorre porque esses três fatores não atuam de forma homogênea em toda a estrutura do Estado. No que diz respeito às interações entre agências estatais e atores sociais, essas relações fazem parte das estratégias dos movimentos sociais que decidem com que burocracia e em que momento esses laços de colaboração devem ser priorizados. Dessa forma, a escolha dos atores sociais pela aproximação de uma certa burocracia, enquanto há o distanciamento de outras, estimula o fortalecimento ou o enfraquecimento de capacidades em uma agência estatal, dependendo das características do grupo social que a acessa. Os estímulos do governo federal para a capacitação das burocracias também ocorre de forma desigual, já que, de acordo com a pauta prioritária do governo, um núcleo estatal será privilegiado. Esse fenômeno é bem descrito na literatura estudada: como descrito no capítulo II desta tese, os processos de investimento dos governos federais em capacidades estatais, no Brasil, foi caracterizado por estímulos “em camada” e por capacitações de forma desigual (Streek e Thelen, 2000; Nunes, 1991), além de ter havido uma grande priorização em capacitar as agências que seriam chave nos projetos desenvolvimentistas. A temporalidade, por sua vez, beneficia as agências que atuaram desde o início do processo decisório. A atuação prematura fortaleceria a capacidade decisória, enquanto que o engajamento tardio comprometeria as capacidades de uma burocracia. Como já mencionado, no caso de Belo Monte, o resultado da ação desses três fatores foi a formação de um contexto de capacidades fragmentadas e heterogêneas, em que nenhuma burocracia acumula altos níveis das capacidades estudadas aqui. A tabela abaixo ilustra bem isso.

Tabela 12: Distribuição de Capacidades Estatais no Caso de BM

| Burocracia | Capacidade Participativa | Capacidade e Decisória | Capacidade de Coordenação Interburocrática | Fatores que influenciaram a construção de capacidades |
|--------------------|--------------------------|------------------------|--|--|
| Setor elétrico | Baixa | Alta | Baixa | Estrutura de estímulos do governo federal, relações com grupos sociais e temporalidade |
| Congresso Nacional | Baixa | Alta | Baixa | Indefinido |
| Ibama | Alta | Baixa | Alta | Estrutura de estímulos do governo federal, relações com grupos sociais e temporalidade |
| ANA | Baixa | Baixa | Alta | Temporalidade |
| MPF | Alta | Baixa | Baixa | Padrão de relações com grupos sociais e temporalidade |
| Defensoria Pública | Alta | Baixa | Baixa | Padrão de relações com grupos sociais e temporalidade |
| SGP | Alta | Baixa | Baixa | Estrutura de estímulos do governo federal e temporalidade |
| Casa de Governo | Alta | Baixa | Baixa | Estrutura de estímulos do governo federal e temporalidade |
| Casa Civil | Moderada | Alta | Moderada | Estrutura de estímulos do governo federal, relações com grupos sociais e temporalidade |

5. A última conclusão apresentada aqui confirma a segunda hipótese do capítulo I desta tese de que uma estrutura de capacidades estatais heterogênea, em que nenhuma agência possui as três capacidades estudadas em níveis altos, não resulta em uma soma de capacidades para melhorar a atuação do Estado no planejamento e na implementação de políticas prioritárias. Na verdade, nessas situações, a tendência é o surgimento de mecanismos em que as altas capacidades de uma agência são afetadas negativamente pelas altas capacidades de outras. Surgem, assim, mecanismos cruzados de enfraquecimento de capacidades, como é ilustrado na figura 2 do capítulo I.

Nesse contexto de enfraquecimento mútuo das capacidades estatais, as inovações provenientes dos processos de diálogo entre uma burocracia com alta capacidade participativa e grupos sociais não alcançam as agências que possuem alto poder decisório. Essa situação é

ilustrada pelas “ações antecipatórias”, que surgem, em grande medida, a partir da interação próxima entre Ibama e grupos sociais variados. Como detalhado nos capítulos IV e VI desta tese, essas ações foram adotadas pelo Ibama como uma inovação para atender algumas demandas, relacionadas com medidas de mitigação e com infraestrutura básica, do grupo favorável e de parte do movimento contrário à usina. Apesar dessa demanda ter sido incorporada como uma condicionante ambiental, estabelecida na licença ambiental prévia, ela teve baixa efetividade, justamente por causa da pressão das agências com alto poder decisório – como a Casa Civil e o setor elétrico. Assim, os projetos previstos por ela, que deveriam ser implementados antes do início da construção da usina, sofreram inúmeros atrasos e boa parte deles não conseguiu ser executada antes da emissão da LI.

Outro exemplo é a Casa de Governo. Em Altamira, essa instituição surgiu como uma solução criativa a partir do contato da Secretaria Geral da Presidência da República com grupos sociais. Essa interação alertou a SGP de que uma estrutura parecida com a implementada na ocasião da homologação da Terra Indígena Raposa Terra do Sol, em Roraima, em que havia a presença de órgãos federais centrais com a finalidade de desencadear processos de negociação com atores sociais e com agências estatais, seria adequada para o caso de BM. Entretanto, a baixa capacidade decisória do órgão e a pouca articulação com órgãos centrais no processo decisório acabam afetando negativamente a capacidade participativa do órgão, que não consegue encaminhar as demandas dos grupos sociais.

O trabalho compartilhado entre agências estatais – fruto de altas capacidades de coordenação interburocrática – também não conseguiu alcançar o núcleo decisório em várias situações. Exemplo disso é a articulação entre Ibama e ANA em torno dos debates sobre o Trecho de Vazão Reduzida. As conclusões, expressadas pelo Ibama, de que eram necessários estudos mais detalhados para se ter certeza de qual vazão seria adequada para atender os interesses ambientais e dos indígenas não foram levadas em conta diante da grande pressão dos órgãos com alta capacidade decisória – setor elétrico e Casa Civil – para a aprovação da LP. O trabalho realizada entre Ibama e diversas agências estatais no período anterior à emissão da LP e da LI, em que vários pareceres apontavam para a impossibilidade da emissão das licenças e para a necessidade de informações adicionais, também não atingiu o núcleo decisório que continuou insistindo na rápida aprovação das licenças ambientais.

Tudo isso afetou negativamente as altas capacidades decisórias das burocracias centrais – como o setor elétrico –, que acabaram tendo dificuldades de incorporar inovações provenientes de processos participativos e interesses de grupos variados. Como visto, mesmo

a tentativa de inserir demandas além dos interesses do setor elétrico de aumentar a oferta de energia elétrica – como as alterações no projeto da usina, em 1994, e os projetos de infraestrutura básica e de mitigação, nos anos de 2010 – ocorre de forma parcial e essas pautas são implementadas de forma conturbada, já que não é prioridade dos órgãos centrais. Nesse contexto, as mudanças no projeto da usina continuam impactando severamente os indígenas e a implementação de projetos de infraestrutura ocorre com atrasos. Assim, as decisões referentes à Belo Monte acabaram produzindo um projeto polêmico, com baixa legitimidade e que representa apenas parcialmente os interesses dos grupos vulneráveis afetados pela usina. Nesse processo, muitos atores e interesses se perderam ao longo do histórico de Belo Monte.

A análise realizada por esta tese contribuiu para os debates teóricos sobre capacidade estatal e sobre movimentos sociais. Como já destacado, esta tese se alinha com a literatura mais recente de capacidade estatal que foca não apenas nos aspectos internos do Estado – como profissionalização burocrática, autonomia etc. – para entender a construção de capacidades, mas também nas interações entre grupos sociais e burocracias. Entretanto, a partir da identificação de lacunas nessa linha teórica, esta tese avança nas discussões sobre capacidade política e relacional do Estado em quatro questões:

1. Apesar da literatura que valoriza a capacidade relacional do Estado dar um passo adiante em relação às teorias anteriores com enfoque excessivo nos aspectos administrativos das burocracias e na necessidade do seu insulamento, há uma simplificação dos efeitos produzidos pela interação entre grupos sociais e agências estatais. A maioria dos autores enfatiza as conquências positivas dessas relações para o fortalecimento da capacidade estatal, que facilitariam a implementação de políticas, já que estas teriam legitimidade social (MANN, 2008); aumentariam a inteligência do Estado ao fornecer informações essenciais para a elaboração de políticas públicas (EVANS, 1993); aperfeiçoariam os projetos estatais a partir de inovações criativas (PIRES e GOMIDE, 2014). O argumento desenvolvido nesta tese ressalta que essas interações podem ter efeitos múltiplos para as capacidades estatais, uma vez que, dependendo das características dos grupos sociais e da sua rede de colaboração, algumas capacidades são fortalecidas, enquanto outras são enfraquecidas, quando essas interações ocorrem. Alguns autores que trabalham nessa linha que enfatiza as relações entre Estado e sociedade, como Midgal (2001), já sinalizavam que essas interações podem gerar efeitos perversos para a capacidade do Estado de promover mudanças estruturais, uma vez que as divisões e fragmentações da sociedade seriam refletidas na estrutura do Estado. Entretanto, não há um aprofundamento sobre os efeitos variados que a sinergia entre atores sociais e burocracias pode gerar para as capacidades estatais.

2. Além de superestimarem os efeitos positivos da interação entre grupos sociais e burocracias para a construção de capacidades estatais, a literatura abordada não explica quais são os mecanismos e processos produzidos por essa relação que afetam as capacidades estatais. Esta tese trabalhou com mecanismos específicos que são acionados, a partir das diferentes características dos atores sociais e de suas redes de colaboração, no momento que ocorre essa aproximação. Esses mecanismos são detalhados pelas figuras 1 e 2 do capítulo I e foram exemplificados e comprovados ao longo da tese.

3. A evolução das teorias sobre capacidade estatal de uma abordagem administrativa-weberiana para uma perspectiva relacional representa uma complementação em relação a primeira linha teórica. Dessa forma, a maioria dos autores que se enquadram na corrente teórica relacional de capacidades estatal não nega a importância da capacidade administrativa, mas soma a ela a capacidade política e relacional. Essa soma, entretanto, ocorre sem que se pense nas interações entre esses dois tipos de capacidade. Assim, de um lado, existe a capacidade técnica-administrativa que se refere a aspectos internos do Estado – como a profissionalização e a coerência burocrática –; de outro, a capacidade relacional, que não afeta alguns elementos essenciais da capacidade técnica-burocrática do Estado por não interferir na dinâmica interna da estrutura do Estado. Elementos referentes a dinâmica interna do Estado e que compõem a capacidade administrativa continuam a serem vistos como produtos de processos internos do Estado. Isso fica bem claro nos trabalhos de Evans (1993, 1995), pois, apesar do autor defender que as relações externas ao Estado são importantes para aumentar sua inteligência e sua capacidade de realizar mudanças estruturais, aspectos internos da burocracia – como a coerência interna, descrita como algo presente no caso da industrialização japonesa – seriam estimulados pelos laços informais e pela identidade corporativa estabelecidos entre os burocratas. Aqui, não se fala dos laços externos às burocracias para a construção dessa coerência e profissionalização administrativa. Na mesma linha, o aspecto relacional do poder infraestrutural de Mann (2008), interpretado por Soifer e Hau (2008), é entendido a partir de dois tipos de relação: entre os burocratas; entre grupos sociais e burocratas. Enquanto a primeira garantiria coesão e coordenação interna; a segunda seria importante para legitimar projetos do Estado. Mais uma vez, os elementos internos do Estado são vistos como produtos de processos também internos. Esta tese, ao propor as três capacidades estudadas aqui – a participativa, a de coordenação interburocrática e a decisória – desenvolveu uma proposta em que aspectos internos do Estado são afetados pela interação entre grupos sociais e burocracias: como a coordenação entre diferentes agências estatais e o poder de inserir decisões na agenda governamental mesmo diante de intensa oposição. Nesse

sentido, a capacidade relacional, que permite a formação de interações entre burocracias e grupos sociais, afeta a capacidade administrativa ao impactar elementos internos do Estado, como a coordenação entre burocracias.

4. Por fim, a teoria proposta aqui reforça a literatura estudada de que as relações entre Estado e sociedade produzem efeitos multidirecionais. Como apresentando no capítulo I desta tese, grande parte da literatura sobre capacidades estatais interpreta essas relações como unidirecionais. Assim, para Katznelson (1985) e Laitin (1985) o Estado aparece, nessas interações, moldando a sociedade civil ao estimular a formação de certos grupos sociais, além de possibilitar que algumas políticas ganhem destaque, enquanto outras são negligenciadas. Nos trabalhos de Evans (1993), os grupos sociais aparecem capacitando as burocracias, sem que estas tenham efeitos nos atores sociais. Mann (2008) rompe com essas abordagens a partir de sua interpretação da relação entre Estado e sociedade como uma via de mão dupla ao capacitar a sociedade civil para controlar o Estado e ao aumentar a capacidade do Estado de penetrar na sociedade através do território. A teoria proposta aqui enfatiza essa multidirecionalidade dessa relação: a capacitação do Estado aparece como produto das estratégias dos atores sociais, que optam pelo alinhamento com certas agências estatais, o que estimula o fortalecimento ou o enfraquecimento das capacidades estatais; os atores estatais, dependendo do conjunto de capacidades apresentadas por eles, impactarão os atores sociais e as suas mobilizações ao incorporarem ou rejeitarem suas pautas e demandas prioritárias.

Em relação à teoria de movimentos sociais, a argumentação proposta aqui se distancia das abordagens que utilizam o instrumento de “oportunidade política”, uma vez que grande parte dessa linha teórica considera que as oportunidades políticas são externas aos movimentos sociais (AMENTA e HALFMANN, 2012; GOODWIN e JASPER, 1999). A análise apresentada por esta tese revelou que até mesmos as capacidades estatais são produto das escolhas dos atores sociais que optam, como estratégia de mobilização, pelo alinhamento ou pelo distanciamento de certas burocracias. Isso desencadeia o surgimento de capacidades que, em última instância, determinam se as demandas dos movimentos sociais serão incorporadas ou rejeitadas pelo Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca N.; VON BÜLLOW, Marisa. Movimentos Sociais na Teoria e na Prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 28, p. 52-84, set./dez. 2011.

ABERS, Rebecca N., SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade Em Um Estado Heterogêneo: A Experiência Na Era Lula. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n.2, p. 325-357, 2014.

ABERS, Rebecca. **Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre**. Porto Alegre: ONG Cidade, 1997.

ABERS, Rebecca; OLIVEIRA, Marília S. ONGs. Partidos e o Governo do PT: Imbricações vistas através da Nomeação de Ativistas da Sociedade Civil no Ministério do Meio Ambiente (2003-2012). Paper presented at the **IV Meeting of the Brazilian Political Science Association (ABCP)**, Brasília, August 4-7, 2014.

ABERS, Rebecca; VON BULOW, Marisa; LITTLE, Paulo; MILLIKAN, Brent, 2000. **Civil society participation in the Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest**. Strategic Compact and Rain Forest Trust Fund Study. Brasília, World Bank.

ABRAMOVAY, Miriam; CASTRO, Mary Garcia; PINHEIRO, Leonardo de Castro; LIMA, Fabiano de Sousa; MARTINELLI, Cláudia da Costa. **Juventude, Violência e Vulnerabilidade Social na América Latina: desafios para políticas públicas**. Unesco, 2002. 86 p.

ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano; MACIEL, Debora. Identidade e Estratégia na Formação do Movimento Ambientalista Brasileiro. **Novos Estudos**, n. 79, novembro de 2007.

AMENTA, Edwin; HALFMANN, Drew. Opportunity Knocks: The Trouble with Political Opportunity and What You Can Do about It. In: GOODWIN, Jeff; JASPER, James M (ed.). **Contention in Context: Political Opportunities and the Emergence of Protest**. Stanford: Stanford University Press, 2012. P. 227–239.

ANHEIER, Helmut. Movement Development and Organizational Networks: the role of ‘single members’ in the German Nazi Party, 1925-30. In: DIANI, Mario; McADAM, Doug (org). **Social Movements and Networks. Relational Approaches to Collective Action**. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 49-77.

ANSELL, Christopher. Community Embeddedness and Collaborative Governance in the San Francisco Bay Area Environmental Movement. In: DIANI, Mario; McADAM, Doug (org). **Social Movements and Networks. Relational Approaches to Collective Action**. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 123-147.

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.

BERMANN, C. **Energia no Brasil: para quê? Para quem? Crise e alternativas para um país sustentável.** São Paulo: Editora da Livraria da Física, 2002.

BERSCH, Katherine S.; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. An Archipelago of Excellence? Autonomous Capacity among Brazilian State Agencies. Paper presented at the Princeton University – Universidade de São Paulo **Conference on State Capacity in the Developing World**, São Paulo, Brasil, Fevereiro, 2012.

BICHIR, Renata Mirandola. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família.** 2011. 271 fls. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2011.

BINGHAM, Alexa. Discourse of the Dammed: a study os the impacts of sustaible development discourse on indigenous peoples in the Brazilian Amazon in the context of the proposed Belo Monte hydroelectric dam. **Polis Journal**, v. 4, janeiro de 2010.

BLOCH, Marc. **The Historian's Craft: reflection on the nature and uses of history and the techniques and methods of those who write it.** New York: Vintage, 1953.

BORGATTI, Stephen; EVERETT, Martin; FREEMAN, Linton (2002). **UCINET 6.0 for Windows**, MA: Analytic Technologies. <http://www.analytiyech.com>.

BREWER, J.; HUNTER, A. **Foundations of Multimethod Research: Synthesizing styles.** London: SAGE, 2006.

BRINKERHOFF, Derick, W. Coordination Issues in Policy Implementation Networks: an Illustration from Madagascar's Environmental Action Plan. **World Development** 24(9):1497-1510, 1996.

BRUYNE, Paul; HERMAN, Jacques; SCHOUTHEETHE, Marc. **Dinâmica da pesquisa em Ciências Sociais.** Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora, 1977.

BÜLOW, Marisa von; ABERS, Rebecca, 2000. Civic Associations and the State: some recent changes in the legal framework and an agenda for research. Paper presented at the **Meeting of the Latin American Studies Association**, Miami, FL. March 14-18.

CARVALHO, Georgia. Environmental Resistance and the Politics of Energy Development in the Brazilian Amazon. **The Journal of Environment Development**, v. 15, n. 3, p. 245-268, setembro de 2006.

CINGOLANI, Luciana. **The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures.** Maastricht University, 2013 (Working Paper).

COSTA, A. M. **Sustainable dam development in Brazil: between global norms and local practices.** Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2010 (Discussion Paper).

DIANI, Mario. Leaders or Brokers? Positions and Influence in Social Movement Networks. In: DIANI, Mario; McADAM, Doug (org). **Social Movements and Networks. Relational Approaches to Collective Action**. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 105-123.

DINIZ, Eliz. **Crise, Reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DÓRIA, P. R. **Energia no Brasil e dilemas do desenvolvimento: a crise mundial e o futuro**. Petrópolis: Vozes, 1976.

DRAIBE, Sônia. Rumos e metamorfose. **Estado e industrialização no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

ELENOE, Cynthia. **The Politics of Pollution in a Comparative Perspective: Ecology and Power in Four Nations**. New York: D. McKay, 1975. 326 p.

EVANS, Peter B. **Embedded Autonomy**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

_____. **The Capability Enhancing Developmental State: Concepts and National Trajectories**. Center for Studies on Inequality and Development, Discussion Paper No. 63 – March, 2011. www.proac.uff.br/cede

_____. Constructing the 21st Century Developmental State: Potentialities and Pitfalls. In: EDIGHEJI, Omano Emma (ed). **Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: Potentials and Challenges**. Cape Town: Human Sciences Research Council, 2010.

_____. O Estado como problema e solução. **Nova Lua**: São Paulo, n. 28-29, p. 1-29, abril de 1993.

_____. Predatory, developmental, and other apparatuses: A comparative political economy perspective on the third world state. **Sociological Forum**, 4(4):561-587, 1989.

FARIA, Cláudia Feres. Estado e Organizações da Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo: construindo uma sinergia positiva. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 187-204, junho de 2010.

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**, vol. 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, janeiro de 2011.

FEARNSIDE, P. Dams in the Amazon: Belo Monte and Brazil's Hydroelectric Development of the Xingu River Basin. **Environmental Management**, v. 38, No. 1, p. 16–27, 2006.

FEIGENBAUM, Harvey; SAMUELS, Richards; WEAVER, Kent R. Innovation, Coordination, and Implementation in Energy Policy. In.: WEAVER, R. K; ROCKMAN, B. A. (org). **Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1993. p. 42-109.

FILGUEIRA, C. H. Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: aproximaciones conceptuales recientes. In: CEPAL. **Seminario Vulnerabilidad**. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.

FISHER, William. Megadevelopment, Environmentalism, and Resistance: the institutional contexto of Kayapó indigenous politics in central Brazil. **Human Organization**, v. 53, n. 3, p. 220-232, 1994.

FONSECA, Pedro C. D.; CUNHA, André Moreira; BICHARA, Julimar da Silva. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? **Nova Economia**, Belo Horizonte, 23 (2), p. 403-428. Agosto de 2013.

FUKUYAMA, F. (2012). **The strange absence of the state in political science**. Url: <http://blogs.the-american-interest.com/fukuyama/2012/10/02/the-strange-absence-of-the-state-in-political-science/>.

GEDDES, Barbara. **Politician's dilemma: building state capacity in Latin America**. California: University of California Press, 1994.

GERRING, John. **Case Study Research: principles and practices**. Boston: Cambridge University Press, 2007. 263 p.

GERSCHENKRON, Alexander. **Economic Backwardness in Historical Perspective**. New York: Frederick A. Praeger, 1962.

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

GOODWIN, Jeff; JASPER, James M. Caught in a Winding, Snarling Vine: The Structural Bias of Political Process Theory. **Sociological Forum**, v. 14, p. 27–54, 1999.

GOUVEIA, Gilda Portugal. **Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994.

HENDRIX, C. S. Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. **Journal of Peace Research**, 47(3):273-285, 2010.

HUDSON et. al. In Pursuit of Inter-Agency Collaboration in the Public Sector. **Public Management Review**, n.1, v. 2, p. 235-260, 1999.

HOCHSTETLER, Kathryn; KECK, Margaret. E. **Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society**. Durham & London: Duke University Press, 2007.

HUERTA, Angélica Rosas. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. **Política y Cultura**, n. 30, 119-134, 2008.

JAICHAND; Vinodh; SAMPAIO, Alexandre Andrade. Dam and be Damned: the adverse impacts of Belo Monte on Indigenous peoples in Brazil. **Human Rights Quarterly**, v. 35, p. 408-447, 2013.

JOHNSON, C. Introduction: the idea of industrial policy. In: JOHNSON, C. **The industrial policy debate**. California: ICS Press, 1982.

KATZNELSON, Ira. Working - Class Formation and the State: Nineteenth Century England in American Perspective. In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 257-284.

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

KRASNER, Stephen D. **Defending the National Interest**. Princeton: Princeton University Press, 1978.

LA ROVERE, E. L; MENDES, F. E. **Tucuruí Hydro Power Complex Brazil**. Relatório de Pesquisa, Cape Town, World Commission on Dams, 2000.

LAITIN, David D. Hegemony and Religious Conflict: British Imperial Control and Political Cleavages in Yorubaland. In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 285-316.

LANDAU, Martin. On Multiorganizational Systems in Public Administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 1(1):2-18. January, 1991.

LANDI, M. **Energia Elétrica e Políticas Públicas: a experiência do setor elétrico brasileiro no período de 1934 a 2005**. 2006. 219 fls. Tese (Doutorado em Energia) – Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia da Universidade de São Paulo, 2006.

LEFF, Nathaniel. **Economic Policy-Making and Development in Brazil, 1947- 1964**. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1968.

LEFTWICH, A. Forms of democratic developmental States. Democratic practices and development capacity. In: ROBINSON. M.; WHITE, G. (Ed.). **The democratic developmental State. Political and institutional design**. Oxford: Oxford University Press, 1998. p. 52-83.

LIN, Nan. **Social Capital: a theory of social structure and action**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. 278p.

LOSEKANN, Cristiana. **A Presença das Organizações Ambientalistas da Sociedade Civil no Governo Lula (2003-2007) e as Tensões com os Setores Econômicos**. 2009. 209 fls. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. O papel dos territórios nos novos arranjos institucionais brasileiros. Artigo apresentado no **XVIII Congresso do CLAD – Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública**. Montevideú, 2013.

LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; MATES, Ana Cristina Braga. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, Maria Rita Garcia; ABRUCIO Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia Pacheco (org.). **Burocracia E Política No Brasil: Desafios Para a Ordem Democrática No Século XXI**. São Paulo: FGV, 2010.

LOUREIRO, Maria Rita Garcia; ABRUCIO Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia Pacheco (org.). **Burocracia E Política No Brasil: Desafios Para a Ordem Democrática No Século XXI**. São Paulo: FGV, 2010.

MAGALHÃES, Sônia M. S. B. S.; HERNANDEZ, Francisco del Moral, 2009 (org). **Painel de Especialistas: análise crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte**. Belém, 29 de outubro de 2009.

MANN, Michael. Infrastructural Power Revisited. **Studies in Comparative International Development (SCID)**43 (3): 355–65, 2008.

MANN, Michael. **The Sources of Social Power: The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914**. V. 2. Cambridge Univ Press, 1993.

MARQUES, Adriana Aparecida. **Amazônia: pensamento e presença militar**. 2007. 233 fls. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, São Paulo. 2007.

MARQUES, Eduardo. **Estado e Redes Sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Revan/Fapesp, 2000.

_____. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2006.

MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. 265 p.

MCALLISTER, Lesley K. **Environmental Enforcement and the Rule of Law in Brazil**. Berkeley: University of California, 2004.

_____. **Making Law Matter: Environment Protection and Legal Institutions in Brazil**. Stanford, California: Stanford University Press. 2008.

McCORMICK, Sabrina. Damming the Amazon: local movements and transnational struggles over water. **Society and Natural Resources**, v. 24, p. 34-48, setembro de 2011.

_____. The Governance of Hydro-electric Dams in Brazil. **Journal of Latin America**

Studies, v. 39, p. 227-261, maio de 2007.

MIDGAL, Joel. **State in Society: studying how states and societies transform and constitute one another**. New York: Cambridge University Press, 2001, 287 p.

MOCELIN, Maurício. **Novo Marco Regulatório do Setor Elétrico**. Texto para Discussão. Banco Regional do Extremo Sul, 2004.

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

MORAIS, Lecio; SAAD, Alfredo Filho. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, 31 (4). p.507-527. 2011.

MOSER, Caroline O. N. The Asset Vulnerability Framework: reassessing urban poverty reduction strategies. **World Development**, vol. 26, n. 1, p. 1-19.

MOYA, Carlos Alberto F. N.; FRANCO, Hélio Costa B.; REZENDE, Paulo Fernando V. S. AHE Belo Monte – Evolução dos Estudos. Artigo apresentado no Comitê Brasileiro de Barragens, **XXVII Seminário Nacional de Barragens**, Belém, Pará, 03-07 de junho de 2007.

NUNES, Edson. **A gramática política brasileira**. Rio de Janeiro/Brasília: Zahar/ENAP, 1997.

OLIVER, Pamela E.; MYERS, Daniel J. Networks, Diffusion, and Cycles of Collective Action. In: DIANI, Mario; McADAM, Doug (org). **Social Movements and Networks. Relational Approaches to Collective Action**. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 173-204.

OSA, Maryjane. Networks in Opposition: Linking Organizations Through Activists in the Polish People's Republic. In: DIANI, Mario; McADAM, Doug (org). **Social Movements and Networks. Relational Approaches to Collective Action**. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 77-105.

PEREIRA, Ana Karine. **Desenvolvimentismo, Conflito e Conciliação de Interesses na Política de Construção de Hidrelétricas na Amazônia Brasileira**. Texto para Discussão (IPEA. Brasília), v. 1, p. 1-50, 2013.

PERROUX, F. A ideia de progresso perante a Ciência Económica do nosso tempo. **Análise Social**, Lisboa, I (2), 1964.

PETIT, Pere. **Chão de promessas: elites políticas e transformações econômicas no estado do Pará pós-1964**. Belém: Paka-tatu, 2003.

PIRES, Roberto Rocha C; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento.** Texto para Discussão (IPEA, Rio de Janeiro), p. 1-70, 2014.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, 2011, p. 259-305.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN; Ilse Maria. Metodologia da Pesquisa Aplicável às Ciências Sociais. In: BEUREN, Ilse Maria (org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática.** São Paulo: Atlas, 2006.

RUESCHEMEYER, Dietrich; and EVANS, Peter. The state and economic transformation: Toward an analysis of the conditions underlying effective intervention. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In**, 1985. p. 44-77.

SANTOS, Orlando Alves; RIBEIRO, Luiz César e AZEVEDO, Sergio. **Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 2004. p. 11- 53.

SANTOS, Raimundo Lima. **O projeto de Carajás e seus reflexos para as quebradeiras de coco de Imperatriz – MA.** 2009. 183 fls. Dissertação (Mestrado em História) – Departamento de História. Universidade Federal de Goiás, Goiânia. 2009.

SCHNEIDER, Ben Ross. O Estado Desenvolvimentista no Brasil: perspectivas históricas e comparadas. In: PIRES, Roberto Rocha C; GOMIDE, Alexandre de Ávila (ed.). **Capacidades Estatais e Democracia.** Brasília: IPEA, 2014, p. 31-56.

SCHOLZ, Imme. Environmental Policy Cooperation among Organised Civil Society, National Public Actors and International Actors in the Brazilian Amazon. **The European Journal of Development Research**, v. 17, n. 4, p. 681-701, dezembro de 2005.

SCOTT, John. **Social Network Analysis: a handbook.** Segunda edição. Londres: Sage Publications, 2000, 204 p.

SEN, A. **Development as Freedom.** New York: Knopf, 1999.

SERRA, Maurício Aguiar; FERNÁNDEZ, Ramón García. Perspectivas de desenvolvimento da Amazônia: motivos para o otimismo e para o pessimismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 13, n. 2 (23), p. 107-131, jul./dez. 2004.

SEVÁ et. al. **Tenotã- Mõ: alteras sobre as consequências dos projetos hidrelétricos no rio Xingu.** São Paulo: International Rivers Network, 2005.

SICSÚ, J; PAULA, L. F.; MICHEL, R. **Novo desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social.** Baurueri- SP: Manoele e Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. 2005.

SILVA, Bruno Gonçalves. **Evolução do setor elétrico brasileiro no contexto econômico nacional: uma análise histórica e econométrica de longo prazo.** 2011. 162 fls. Dissertação (mestrado em Energia) – Escola Politécnica/Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade/ Instituto de Eletrotécnica e Energia/Instituto de Física. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SILVA, Maria Ivonete Coutinho. **Mulheres Migrantes da Transamazônica: construção da ocupação e do fazer política.** 2008. 374 fls. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal do Pará, Belém. 2008.

SHWEDER, Richard; FISKE, D. W. **Metatheory in Social Science: pluralism and subjectivities.** Chicago: The University of Chicago Press, 1986.

SKIDMORE, Thomas. **Politics in Brasil, 1930-1964: an experiment in democracy.** New York: Oxford University Press, 1967.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In.** Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-43.

SKOCPOL, Theda; FENEGOLD, Kenneth. State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. **Political Science Quarterly** 97 (2): 255–78, 1982.

SOIFER, Hillel; HAU, Matthias vom. Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power. **Studies in Comparative International Development (SCID)**43 (3): 219–30, 2008.

SOUZA, Ana Paula Santos. **O Desenvolvimento Socioambiental na Transamazônica: a trajetória de um discurso a muitas vozes.** 2006. 141 fls. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal do Pará, Belém. 2006.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite. **Desenvolvimento de capacidades estatais para a interação com a sociedade em instituições participativas: análise do funcionamento do Estado na realização de conferências nacionais.** Projeto de Qualificação de doutorado – Instituto de Ciência Política, UnB, Brasília. 2014.

SOUZA, Maria do C. Campelo. **Estado e partidos políticos no Brasil, 1930-1964.**São Paulo: Alfa- Ômega, 1976.

STREEK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. Institutional change in advanced political economies. In.: STREEK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (ed.). **Beyond Continuity: institutional change in advanced political economies.** Nova York: Oxford University Press, 2005.

TARROW, Sidney. **O Poder em Movimento.** São Paulo: editora Vozes, 2011. 320 p.

TATAGIBA, L. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas no cenário brasileiro recente. Reflexões em torno de uma agenda preliminar de pesquisa. In: Sonia E. Alvarez,

Gianpaolo Baiocchi, Agustín Laó-Montes, Jeffrey W. Rubin and Millie Thayer (eds). **Interrogating the Civil Society Agenda: Social Movements, Civil Society and Democratic Innovation**. 2009 (no prelo).

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. O desafio da gestão das redes de políticas. Artigo apresentado no **Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma der Estado y de la administración pública**. Lisboa, Portugal, 2002. Oct. Disponível em:<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/CLAD/clad0043204.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2012.

TOLMASQUIM, Maurício. As Origens da Crise Energética Brasileira. **Ambiente e Sociedade** – Ano III, n. 6/7, p. 179-183. Setembro de 2000.

TSEBELIS, George. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. **British Journal of Political Science**, vol. 25, n. 3, p. 289-325, Jul., 1995.

TURNER, Terence; TURNER, Vanessa Fajans. Political innovation and inter-ethnic alliance. **Anthropology Today**, v. 22, n. 5, outubro de 2006.

VIANNA, Maria Lúcia. **A administração do milagre - Conselho Monetário Nacional - 1964-1974**. Petrópolis: Vozes, 1987.

VIGNOLI, J. R. **Vulnerabilidad y grupos vulnerables: um marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes**. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.

VIOLA, Eduardo. A Globalização da Política Ambiental no Brasil, 1990-1998. Paper preparado para apresentar no **XXI International Congress of the Latin American Studies Association**, Panel ENV 24, Social and Environmental Change in the Brazilian Amazon; The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, USA, 24-26 de Setembro de 1998.

VON BÜLLOW, Marisa. Brokers in Action: Transnational Coalitions and Trade Agreement in the Americas. **Mobilization: An International Journal**, 16(2): 165-180, 2011.

WADE, R. **Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WEAVER, R. K; ROCKMAN, B. A. **Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1993. 498 p.

WEBER, Max. **Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology**. University of California Press, 1978.

WEISS, Linda. Infrastructural power, economic transformation, and globalization. In: HALL, John A.; SCHROEDER, Ralph. **An Anatomy of Power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

WHITE, G.; WADE, R. **Development States in East Asia**. London: Macmillan, 1988.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. GERE/SOF/ANA. Nota Técnica nº 129, de 30 de setembro de 2009.

_____. GERE/SOF/ANA. Nota Técnica nº 129, de 2009.

_____. Resolução nº 740, de 06 de outubro de 2009.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. Resolução nº 94, de 30 de março de 1998.

_____. Despacho nº 2756, de 25 de julho de 2008.

_____. SGH/ANEEL. Nota Técnica nº 260, de 2009.

_____. SGH/ANEEL. Nota Técnica nº 380, de 20 de março de 2009.

_____. SGH/ANEEL. Nota Técnica nº 380, 2009.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Federal nº 1.806, de 06 de janeiro de 1953.

_____. Congresso Nacional. Lei Federal nº 3.782, de 22 de junho de 1960.

_____. Congresso Nacional. Lei Federal nº 4.904, de 17 de dezembro de 1965.

_____. 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. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

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

_____. Congresso Nacional. Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

_____. Congresso Nacional. Lei Federal nº 9.074, de 07 de julho de 1995.

_____. Congresso Nacional. Lei Federal nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996.

_____. Congresso Nacional. Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997.

_____. Congresso Nacional. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.

_____. Congresso Nacional. Lei Federal nº 9.648, de 27 de maio de 1998.

_____. Congresso Nacional. Lei Federal nº 10.683, de 228 de maio de 2003.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Federal nº 10.848, de 15 de março de 2004.

_____. Congresso Nacional. Decreto Legislativo nº 788, de 2005.

_____. Congresso Nacional. Lei Complementar nº 54, de 07 de fevereiro de 2006.

_____. Ministério de Minas e Energia. Manual de inventário hidrelétrico da bacia.

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

_____. Ministério de Minas e Energia; Empresa de Pesquisa Energética. Matriz Energética Nacional 2030. Brasília: EPE/MME, 1997.

_____. Ministério de Minas e Energia; Empresa de Pesquisa Energética. Balanço Energético Nacional. Brasília: EPE/MME, 2014.

_____. Presidência da República. Decreto nº 26.234, de 10 de junho de 1934.

_____. Presidência da República. Decreto nº 63.951, de 31 de dezembro de 1968.

_____. Presidência da República. Exposição de Motivos nº 632, de 1973.

_____. Presidência da República. Decreto nº 3.520, de 21 de junho de 2000.

_____. Presidência da República. Decreto nº 5.184, de 16 de agosto de 2004.

_____. Presidência da República. A História do Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu. Brasília, DF, outubro de 2006.

_____. Presidência da República. Decreto nº 7.340, de 21 de outubro de 2010.

_____. Presidência da República. Decreto nº 7.577, de 2011.

_____. Presidência da República. Informações do Estado brasileiro. Brasília, DF, 25 abr. 2011.

_____. Presidência da República. Decreto nº 7.798, de 12 de setembro de 2012.

_____. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Processo de Licenciamento Ambiental. Volumes I a XXXIV. Disponível em: <http://licenciamento.ibama.gov.br/Hidreletricas/Belo%20Monte/Processos/>

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução nº 09, de 03 de dezembro de 1987.

_____. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA. Resolução nº 6, de junho de 2008.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE ÁGUAS E ENERGIA ELÉTRICA. Portaria nº 769, de 1994.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. Parecer Técnico nº 21, de 2009.

_____. Ofício nº 557, de 2010.

GOVERNO FEDERAL; GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Estado do Pará. 2010. Disponível em: <http://licenciamento.ibama.gov.br/Hidreletricas/Belo%20Monte/hidrográfica>. Brasília, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Instrução Normativa nº 184, de 17 de julho de 2008.

_____. COHID/CGENE/DILIC. Nota Executiva nº 016, de 2009.

_____. COHID/CGENE/DILIC. Ofício nº 1062, de 2009.

_____. COHID/CGENE/DILIC. Parecer Técnico nº 114, de 2009.

_____. GAB/PRESI/IBAMA. Nota Técnica nº 7, de 27 de novembro de 2009.

_____. COHID/CGENE/DILIC. Parecer Técnico nº31, de 2009.

_____. COHID/CGENE/DILIC. Parecer Técnico nº65, de 2009.

_____. COHID/CGENE/DILIC. Parecer Técnico nº 114, de 2009.

_____. COHID/CGENE/DILIC. Parecer nº 184, de 26 de janeiro de 2010.

_____. COHID/CGENE/DILIC. Nota Executiva nº 001, de 2010.

_____. COHID/CGENE/DILIC. Parecer Técnico nº 06, de 2010.

_____. COHID/CGENE/DILIC. Despacho nº 05, de 28 de janeiro de 2010.

_____. COHID/CGENE/DILIC. Nota Técnica nº 04, de 2010.

_____. COHID/CGENE/DILIC. Parecer Técnico nº 88, de 2010.

_____. COHID/CGENE/DILIC. Parecer Técnico nº 95, de 20 de outubro de 2010.

_____. COHID/CGENE/DILIC. Nota Técnica nº 51, de 10 de dezembro de 2010.

_____. COHID/CGENE/DILIC. Nota Técnica nº 08, de 21 de janeiro de 2011.

_____. 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.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Audiência pública em Altamira. Altamira, 2009. 7 DVDs, 11h, color. son.

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

LEME ENGENHARIA. Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental da AHE Belo Monte. 2009. Disponível em:

<http://licenciamento.ibama.gov.br/Hidretricas/Belo%20Monte/>

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Ação civil pública. Processo nº 0000363-35.2009.4.01.3903.

_____. Ação civil pública. Processo nº 0002708-66.2012.4.01.3903.

_____. Ação civil pública. Processo nº 0020224-11.2012.4.01.3900.

_____. Ação civil pública. Processo nº 0000328-36.2013.4.01.3903.

_____. Ação civil pública. Processo nº 0002464-06.2013.4.01.3903.

_____. Ação civil pública. Processo nº 0025799-63.2013.4.01.3900.

_____. Ação civil pública. Processo nº 1655-16.2013.4.01.3903.

_____. Ação civil pública. Processo nº 0001618-57.2011.4.01.3903.

_____. Ação civil pública. Processo nº 0003843-98.2007.4.01.3900.

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

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

_____. 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 25997-08.2010.4.01.3900.

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

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

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

_____. Ação civil pública. Processo nº 5850-73.2001.4.01.3900.

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

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Ação civil pública. Processo nº 968-19.2011.4.01.3900.

_____. Recomendação nº 05, de 2009.

_____. Recomendação nº 05, de 2010.

NORTE ENERGIA. Plano Básico Ambiental (versão final). Julho de 2011. Disponível em:
<http://licenciamento.ibama.gov.br/Hidreletricas/Belo%20Monte/>

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

LISTA DE ENTREVISTAS

- 1- Entrevista 1: Movimento das Mulheres Trabalhadoras de Altamira Campo e Cidade. Altamira, 8 de junho de 2012.
- 2- Entrevista 2: Sindicato dos Trabalhadores da Indústria Madeireira, Construção Civil e do Mobiliário de Altamira e região. Altamira, 18 de junho de 2012.
- 3- Entrevista 3: Ministério Público Federal de Altamira. Altamira, 19 de junho de 2012.
- 4- Entrevista 4: Associação dos Índios Moradores de Altamira. Altamira, 19 de junho de 2012.
- 5- Entrevista 5: Secretaria Municipal de Gestão do Meio Ambiente e Turismo. Altamira, 20 de junho de 2012.
- 6- Entrevista 6: Fundação Nacional do Índio de Altamira. Altamira, 20 de junho de 2012.
- 7- Entrevista 7: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Brasília, 10 de julho de 2012.
- 8- Entrevista 857: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Brasília, 10 de julho de 2012.
- 9- Entrevista 9: Instituto Socioambiental (filial Brasília). Brasília, 19 de outubro de 2012.
- 10- Entrevista 10: Agência Nacional de Energia Elétrica. Brasília, 22 de outubro de 2012.
- 11- Entrevista 11: Comissão Indigenista Missionário. Belém, 19 de novembro de 2012.
- 12- Entrevista 12: Comitê Metropolitano Xingu Vivo para Sempre. Belém, 19 de novembro de 2012.
- 13- Entrevista 13: Imazon. Belém, 20 de novembro de 2012.
- 14- Entrevista 14: Instituto Amazônia Solidária e Sustentável. Belém, 20 de novembro de 2012.
- 15- Entrevista 15: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional. Belém, 21 de novembro de 2012.
- 16- Entrevista 16: Sindicato dos Urbanitários. Belém, 21 de novembro de 2012.
- 17- Entrevista 17: Movimento Xingu Vivo para Sempre. Altamira, 22 de novembro de 2012.
- 18- Entrevista 18: Ministério Público Federal de Belém. Belém, 22 de novembro de 2012.

57 As entrevistas 7 e 8 foram realizadas com técnicos diferentes do Ibama.

- 19- Entrevista 19: Instituto Socioambiental (filial Altamira). Altamira, 23 de novembro de 2012.
- 20- Entrevista 20: Tribo Indígena Juruna. Altamira, 23 de novembro de 2012.
- 21- Entrevista 21: Movimento das Mulheres Trabalhadoras de Altamira Campo e Cidade. Altamira, 26 de novembro de 2012.
- 22- Entrevista 22: Movimento dos Atingidos por Barragem. Altamira, 26 de novembro de 2012.
- 23- Entrevista 23: Fundação Viver Produzir e Preservar. Altamira, 27 de novembro de 2012.
- 24- Entrevista 24: Ministério de Minas e Energia. Brasília, 27 de setembro de 2013.
- 25- Entrevista 25: Sindicato dos Produtores Rurais de Altamira. Altamira, 08 de outubro de 2013.
- 26- Entrevista 26: Sindicato dos Trabalhadores da Indústria Madeireira, Construção Civil e do Mobiliário de Altamira e região. Altamira, 09 de outubro de 2013.
- 27- Entrevista 27: Associação dos Moradores da Reserva Extrativista do Xingu. Altamira, 10 de outubro de 2013.
- 28- Entrevista 28: Fundação Viver Produzir e Preservar. Altamira, 10 de outubro de 2013.
- 29- Entrevista 29: Associação das Indústrias Madeireiras de Altamira. Altamira, 18 de outubro de 2013.
- 30- Entrevista 30: Instituto Socioambiental (filial de Brasília). Brasília, 31 de outubro de 2013.
- 31- Entrevista 31: Defensoria Pública do Estado do Pará. Altamira, 04 de novembro de 2013.
- 32- Entrevista 32: Colônia de Pescadores de Altamira. Altamira, 04 de novembro de 2013.
- 33- Entrevista 33: Colônia de Pescadores de Altamira. Altamira, 04 de novembro de 2013⁵⁸.
- 34- Entrevista 34: Fort-Xingu. Altamira, 05 de novembro de 2013.
- 35- Entrevista 35: Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Altamira. Altamira, 05 de novembro de 2013.
- 36- Entrevista 36: Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Vitória do Xingu. Altamira, 06 de novembro de 2013.

58As entrevistas 32 e 33 foram realizadas com integrantes diferentes da Colônia de Pescadores de Altamira.

- 37- Entrevista 37: Associação Comercial Industrial Agropastoril de Altamira. Altamira, 07 de novembro de 2013.
- 38- Entrevista 38: Cooperativa dos Pescadores de Altamira. Altamira, 07 de novembro de 2013.
- 39- Entrevista 39: Conselho de Bairros e Entidades dos Municípios de Altamira. Altamira, 08 de novembro de 2013.
- 40- Entrevista 40: Casa de Governo. Altamira, 07 de novembro de 2013.
- 41- Entrevista 41: Secretaria Executiva do Comitê Gestor do PDRS-Xingu Altamira, 07 de novembro de 2013.
- 42- Entrevista 42: International Rivers. Brasília, 07 de janeiro de 2014
- 43- Entrevista 43: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Brasília, 09 de maio de 2014.
- 44- Entrevista 44: Casa Civil da Presidência da República. Brasília, 14 de maio de 2014.
- 45- Entrevista 45: Secretaria Geral da Presidência da República. Brasília, 14 de maio de 2014.
- 46- Entrevista 46: Secretaria Geral da Presidência da República. Brasília, 15 de maio de 2014.
- 47- Entrevista 47: Secretaria Geral da Presidência da República. Brasília, 21 de maio de 2014.
- 48- Entrevista 48: Agência Nacional de Águas. Brasília, 03 de junho de 2014.
- 49- Entrevista 49: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Brasília, 04 de junho de 2014.

ANEXO 1

Atores Mapeados com as Maiores Medidas de Centralidade

| Ator | Degree | Betweenness |
|---|---------------|--------------------|
| Loja Maçônica Liberdade e Fraternidade | 49 | 100 |
| Lions Clube de Altamira | 49 | 100 |
| Sindicato dos Taxistas | 49 | 100 |
| Sindicato dos Empregados do Comércio de Altamira e Região | 49 | 100 |
| Associação Comercial Industrial Agropastoril de Altamira ACIAPA | 49 | 100 |
| Movimento Xingu Vivo para Sempre | 55 | 85,50548553 |
| Instituto Socioambiental | 56 | 110,4904785 |
| Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos | 58 | 252,1238098 |
| Fundação Tocaia | 77 | 303,4554749 |
| Movimento dos Atingidos por Barragem | 88 | 487,7459717 |
| Conselho Indigenista Missionário -CIMI região Norte II | 94 | 602,6459351 |
| Fórum da Amazônia Oriental – FAOR | 94 | 602,6459351 |