**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE ENERGIA E AMBIENTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENERGIA**

JUCILENE GALVÃO

**EXPANSÃO HIDRELÉTRICA NO BRASIL: ESTRATÉGIAS
DECISÓRIAS, SUAS IMPOSIÇÕES E A LIMITAÇÃO DOS ESPAÇOS
DEMOCRÁTICOS**

**SÃO PAULO
2018**

JUCILENE GALVÃO

**EXPANSÃO HIDRELÉTRICA NO BRASIL: ESTRATÉGIAS DECISÓRIAS, SUAS
IMPOSIÇÕES E A LIMITAÇÃO DOS ESPAÇOS DEMOCRÁTICOS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Energia do
Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo para a
obtenção do título de Doutora em Ciências.

Orientador: Prof. Dr. Célio Bermann

Versão Corrigida

SÃO PAULO
2018

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTES TRABALHOS, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

FICHA CATALOGRÁFICA

Galvão, Jucilene.

Expansão hidrelétrica no Brasil: estratégias decisórias, suas imposições e a limitação dos espaços democráticos. / Jucilene Galvão; orientador: Célio Bermann – São Paulo, 2018.

196 f.: il. 30 cm

Tese (Doutorado em Ciência) – Programa de Pós-Graduação em Energia – Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo.

1. Hidroeletricidade. 2. Usinas Hidrelétricas – aspectos político-socioeconômico. 3. Política ambiental. I. Título.

Elaborado por Maria Penha da Silva Oliveira CRB-8/6961

Nome: GALVÃO, Jucilene

Título: **Expansão hidrelétrica no Brasil: estratégias decisórias, suas imposições e a limitação dos espaços democráticos**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Energia do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Doutora em Ciências.

Aprovada em:

Banca Examinadora

Prof. Dr.	_____	Instituição	_____
Julgamento	_____	Assinatura	_____

Prof. Dr.	_____	Instituição	_____
Julgamento	_____	Assinatura	_____

Prof. Dr.	_____	Instituição	_____
Julgamento	_____	Assinatura	_____

Prof. Dr.	_____	Instituição	_____
Julgamento	_____	Assinatura	_____

Prof. Dr.	_____	Instituição	_____
Julgamento	_____	Assinatura	_____

Prof. Dr.	_____	Instituição	_____
Presidente	_____	Assinatura	_____

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, razão da minha vida, das minhas alegrias e de todas as minhas conquistas,
pois foram eles que me ensinaram a lutar.

AGRADECIMENTOS

O caminho para o doutoramento é um caminho árduo, deveras extenuante, porém absolutamente gratificante. Um caminho repleto de exigências acadêmicas, mas antes de tudo, repleto de exigências pessoais. Muitos são os tropeços, muitos são os conflitos internos e externos, assim como são muitos os momentos de satisfação. Nesse caminho, o importante é ser capaz de perceber que não há fim, tudo está sempre em constante processo, sempre em um contínuo construir e reconstruir de ideias e saberes, um contínuo aprender. Essa percepção ameniza algumas dores, fazendo o caminho ficar mais leve e agradável. Mas, o que realmente faz valer a pena são as pessoas que ajudam a desenhar o caminho.

A todas essas pessoas que estiveram ao meu lado de tantas e tantas maneiras o meu mais profundo agradecimento. Cada pequena ação, cada trocar de ideias, cada olhar, tudo foi sempre um elemento a mais para fazer dobrar a disposição nesse caminho tão intenso. Algumas pessoas precisam ser agradecidas de modo mais pontual. A minha amiga-irmã *Karen Tome* que se dispôs a estar comigo, como revisora do texto, como ouvinte das ideias, como apoiadora irrestrita. A *minha família tão querida*, minhas irmãs *Jussara, Jurema e Maria Aparecida*, meus sobrinhos e sobrinhas, que mesmo não conhecendo o mundo acadêmico de perto, sempre souberam entender as minhas escolhas, apoiando as minhas buscas e conflitos, os meus sonhos, aceitando as minhas ausências e nunca me deixando sozinha na caminhada. Os meus pais, meus velhinhos tão imensamente amados, *seu Galvão e D. Maria*, que sempre estiveram ao meu lado de todas as maneiras possíveis. E meu companheiro, *Claudio Luiz Alves de Santana* por sua grandiosa paciência, pela disposição em ouvir, pelo seu apoio de sempre, mas antes de tudo, por ser o *meu amor*.

Os meus agradecimentos se estendem a todos do *Programa de Pós-Graduação em Energia e a Capes pelo financiamento*. Aos mestres queridos e aos meus colegas de turma que fizeram as aulas e os estudos ficarem mais felizes. A *todos os entrevistados de Altamira-PA* e, principalmente, ao Bispo *Dom Erwin Kräutler* e a Prelazia do Xingu que me acolheram com tanto respeito e carinho.

E, por fim, agradeço ao meu Orientador, *Prof. Dr. Célio Bermann*, por ter me ajudado a organizar as ideias ao me orientar nas trilhas desse longo caminho. Um grande obrigada, a este que *mais do que um mestre foi sempre uma inspiração*.

“O capital é o sangue que flui através do corpo político de todas as sociedades que chamamos de capitalistas, espalhando-se, às vezes como filete e outras vezes como inundação, em cada canto e recanto do mundo habitado.”

David Harvey

RESUMO

GALVÃO, Jucilene. **Expansão hidrelétrica no Brasil: estratégias decisórias, suas imposições e a limitação dos espaços democráticos**. 2018. 197f. Doutorado (Doutorado em Ciência da Energia) – Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, 2018.

As decisões governamentais, que permitem a expansão da geração hidrelétrica no Brasil, com bases em interesses voltados apenas ao crescimento econômico, traduzido quase exclusivamente pelo aumento do Produto Interno Bruto (PIB), estão em conflito com o fato do potencial hidráulico brasileiro, disponível para aproveitamento hidrelétrico, estar situado em bacias hidrográficas estabelecidas em áreas de ampla biodiversidade, ocupadas em grande medida por populações ribeirinhas, tradicionais e indígenas. Nesse contexto, a presente tese tem como objetivo central demonstrar por meio de uma análise teórico-empírica, que parte das estratégias institucionais, governamentais e empresariais componentes do processo decisório que estabelece a expansão da geração hidrelétrica no Brasil tem, em sua estruturação, dificultado a contestação dos que se opõem, ao limitar os espaços democráticos de decisão, inseridos em tais estratégias. A análise teórica estruturou-se a partir de conceitos centrais como: espaços de poder, poder simbólico, decisões tecnológicas, conflitos socioambientais, justiça ambiental, democracia e participação, na busca por fundamentar as reflexões referentes às estratégias decisórias, sua estruturação e o modo como estas invisibilizam alguns grupos, ao limitar a participação, fragilizando, assim, a democratização do processo envolto em muitos e diversos interesses. Para melhor estabelecer a compreensão e demonstração de tais questões, buscou-se ainda, de modo empírico, relacionar as discussões teóricas com a vivência relativa ao processo de planejamento e licenciamento da UHE Belo Monte, construída no rio Xingu no estado do Pará. Por meio das análises e reflexões, tem-se a intenção de contribuir com indicativas que possam corroborar com as discussões, entre a academia, os movimentos sociais e as instituições ambientais e, incentivar a continuação das análises, na busca por indicar caminhos mais democráticos e menos excludentes para os processos decisórios futuros, advindos das relações entre as instituições governamentais e a indústria de energia elétrica.

Palavras-chave: *Estratégias decisórias, Espaços democráticos, Conflitos socioambientais, Hidroeletricidade, Belo Monte.*

ABSTRACT

GALVÃO, Jucilene. **Expansão hidrelétrica no Brasil: estratégias decisórias, suas imposições e a limitação dos espaços democráticos.** 2018. 197f. Doutorado (Doutorado em Ciência da Energia) – Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, 2018.

The governmental decisions, which have allowed the expansion of the hydroelectric generation in Brazil on the basis of interests focused on economic growth, almost exclusively on the increase in the Gross Domestic Product (GDP), are in conflict with the fact that the Brazilian Hydraulic Potential, available for hydroelectric, is located in basins established in areas of large biodiversity, occupied largely by riverside populations, traditional and indigenous communities. In this context, this thesis aims to demonstrate by means of an empirical-theoretical analysis, that some of the institutional strategies, governmental and business components of the decision-making process that establishes the expansion of electricity generation in Brazil, with a focus on hydroelectric power, have made tough the critical questioning of those who are opposed to them. Limiting, then, the democratic spaces of decision in such strategies. The analysis seated in a theoretical discussion that sought, from the relation of concepts such as: development, developmentalism, energy security, territory, spaces of power, symbolic power, technological decisions, environmental conflicts, democracy and participation. Understand how some decision-making strategies may make some groups invisible in its structuring , weakening the democratization of the process involved in many and diverse interests. In order to better establish the understanding of these issues, we sought to relate the theoretical discussions with the experience concerning the process of planning and licensing of Belo Monte hydroelectric power plant, built in the Xingu River in the state of Pará. Intending that our studies contribute with allocations that might motivate the continuation of discussions, aiming that more democratic and less exclusive measures can be part of these decision-making processes in the future

Keywords: *Decision-making strategies, Democratic spaces, Social-environment conflicts, Hydroelectricity, Belo Monte.*

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização da bacia hidrográfica do Xingu em relação ao território nacional	77
Figura 2 - Bacia hidrográfica do Xingu	78
Figura 3 - Rio Xingu e a Volta Grande	83
Figura 4 - Vista aérea da UHE Belo Monte área das 18 turbinas	84
Figura 5 - A UHE Belo Monte – vista da ponte que leva ao sítio principal	84
Figura 6 - Ponte sobre o rio Xingu que leva ao sítio principal	85
Figura 7 - O sítio Belo Monte – a obra	85
Figura 8 - As turbinas do sítio Belo Monte	85
Figura 9 - Montagem das turbinas no sítio Belo Monte 1	86
Figura 10 - Montagem das turbinas no sítio Belo Monte 2	86
Figura 11 - Organograma planejamento energético	97
Figura 12 - Aproveitamento hidrelétrico e as exigências para o licenciamento ambiental	143
Figura 13 - Processo legal e etapas para o licenciamento ambiental de UHE: primeira etapa .	145
Figura 14 - Processo legal e etapas para o licenciamento ambiental de UHE: segunda etapa..	146

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Questionamento para as entrevistas	28
Tabela 2 - Evolução da capacidade instalada por fonte de geração em MW	101
Tabela 3 - Expansão hidrelétrica entre 2015 e 2024	105
Tabela 4 - Novos empreendimentos hidrelétricos (implantações e ampliações) decorrentes de leilões de geração (2005 a 2016)	105
Tabela 5 - Objetivos de consulta pública durante o processo de AIA	133
Tabela 6 - Roteiro básico de termo de referência para EIA/RIMA e outros estudos ambientais exigidos para o licenciamento ambiental de aproveitamentos hidrelétricos	156

LISTA DE GRÁFICO

Gráfico 1 - Acréscimo da capacidade instalada hidrelétrica	104
--	-----

LISTA DE SIGLAS

AAR	Área Abrangência Regional
AIA	Avaliação de Impactos Ambientais
AIE	Agência Internacional de Energia
AID	Área de Influência Direta
AII	Área de Influência Indireta
ANA	Agência Nacional de Águas
Aneel	Agência Nacional de Energia Elétrica
AP	Audiências Públicas
BEN	Balanco Energético Nacional
BIG	Banco de Informações de Geração
CHBM	Complexo Hidrelétrico Belo Monte
CIMI	Conselho Indigenista Missionário
CMSE	Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico
CNEC	Consórcio Nacional de Engenheiros Consultores S/A
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
CNRH	Conselho Nacional de Recursos Hídricos
Conama	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CTF	Cadastro Técnico Federal
Dnaee	Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
EVET	Estudo de Viabilidade Econômica e Técnica
Fadesp	Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa
FCA	Ficha de Caracterização de Atividade
FCP	Fundação Cultural Palmares
FNPE	Frente por uma Nova Política Energética para o Brasil
FRCBM	Frente de Resistência Contra Belo Monte
Funai	Fundação Nacional do Índio
FVPP	Fundação Viver, Produzir e Preservar
GT	Grupo de Trabalho

Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
Icmbio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Iphan	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
ISA	Instituto Socio-Ambiental
LA	Licenciamento Ambiental
LI	Licença de Instalação
LPI	Licença Parcial de Instalação
LP	Licença Prévia
LO	Licença de Operação
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MCH	Micros e Mini Centrais Hidrelétricas
MDA	Margem Direita da Bacia Amazônica
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MME	Ministério de Minas e Energia
MTD	Movimento dos Trabalhadores Desempregados
MXVPS	Movimento Xingu Vivo para Sempre
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização não Governamental
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PB	Projeto Básico
PBA	Projeto Básico Ambiental
PCA	Plano de Controle Ambiental
PCH	Pequena Central Hidrelétrica
PDE	Plano Decenal de Expansão de Energia
PIB	Produto Interno Bruto
PIX	Parque Indígena do Xingu
PNB	Produto Nacional Bruto
PNE	Plano Nacional de Energia

PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
RAS	Relatório Ambiental Simplificado
RCA	Relatório de Controle Ambiental
Resex	Reserva Extrativista
RUC	Reassentamento Urbano Coletivo
SDDH	Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos
SEMA	Secretaria do Meio Ambiente
SIN	Sistema Interligado Nacional
Sinima	Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente
Sintepp	Sindicato dos Trabalhadores em Educação (Regional)
Sipot	Sistema de informação do Potencial Hidrelétrico Brasileiro
Sisnama	Sistema Nacional do Meio Ambiente
TI	Terra Indígena
TR	Termo de Referência
UC	Unidade de Conservação
UG	Unidade de Geração (turbinas)
UHE	Usina Hidrelétrica

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
1.1	Questionamentos e hipótese	22
1.2	Objetivo	23
1.3	Metodologia	23
1.4	Estrutura capitular	31
2	REVISANDO A LITERATURA.....	33
2.1	Desenvolvimento econômico, desenvolvimentismo e segurança energética	33
2.1.1	Desenvolvimento econômico	33
2.1.2	Desenvolvimentismo	35
2.1.3	Segurança energética.....	37
2.2	O território, o Estado e seus espaços de poder	39
2.2.1	O território.....	39
2.2.2	O Estado e seus espaços de poder	44
2.3	Teoria crítica da tecnologia	53
2.3.1	Teoria crítica da tecnologia	53
2.4	Conflitos ambientais e o poder simbólico	58
2.4.1	Conflitos ambientais e socioambientais	58
2.4.2	O Poder simbólico.....	62
2.5	A Limitação dos espaços democráticos.....	65
2.5.1	Espaços democráticos e participação	65
2.6	Conclusões do capítulo.....	74
3	A USINA HIDRELÉTRICA BELO MONTE COMO OBJETO DE ESTUDO	76
3.1	A bacia hidrográfica do Xingu: aspectos físico-geográficos e socioeconômicos da região..	76
3.2	Histórico do processo de inventário, licenciamento e instalação da UHE Belo Monte	86
3.3	Grupos envolvidos com as decisões relativas à instalação da UHE Belo Monte.....	91
4	O PLANEJAMENTO DA INDÚSTRIA DE ENERGIA ELÉTRICA E A LIMITAÇÃO DEMOCRÁTICA DAS DECISÕES	95
4.1	A Reestruturação institucional da indústria de energia elétrica com foco no planejamento .	96
4.2	Estudos e planos e a formatação do planejamento energético pós 2004	98
4.3	Planejamento como direcionamento para as decisões e a expansão da geração de energia elétrica	100
4.3.1	A oferta de energia elétrica e as fontes renováveis	100
4.3.2	O incentivo a expansão da hidroeletricidade.....	102
4.4	A imprescindibilidade do uso do potencial hidrelétrico: desenvolvimento econômico versus garantias socioambientais.....	109
4.5	O planejamento e a realidade: o caso Belo Monte	115

4.6	A democratização do planejamento indicativo da expansão da geração de energia elétrica: acesso à informação e consulta pública.....	121
4.7	Participação pública nos estudos de inventário: um caminho possível para a democratização das indicativas socioambientais	128
4.8	Conclusões do capítulo.....	137
5	O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE GRANDES USINAS HIDRELÉTRICAS E AS ESTRATÉGIAS QUE LIMITAM OS ESPAÇOS DEMOCRÁTICOS DE DECISÃO.....	139
5.1	O licenciamento ambiental de UHEs: significado, estruturação legal e etapas práticas.	140
5.1.1	Significado e estruturação legal	140
5.1.2	Etapas práticas para o licenciamento ambiental e avaliação de impactos ambientais de uma UHEs	143
5.2	O licenciamento ambiental: estruturação em debate e a prevalência de interesses econômicos nos caminhos para decisão.	146
5.3	A fragilização do licenciamento ambiental	153
5.4	A limitação dos espaços democráticos de decisão em meio ao licenciamento ambiental: termos de referência, audiências e consultas públicas	154
5.4.1	Termos de referência	155
5.4.2	Audiências públicas e o EIA	161
5.4.3	Consulta às populações indígenas	169
5.5	Conclusões do capítulo.....	174
6	CONCLUSÕES.....	176
7	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	183

1 INTRODUÇÃO

O processo decisório, que estabelece a expansão da geração de energia elétrica para o Brasil, parece estar assentado de modo muito determinante no ideal do desenvolvimento econômico traduzido em aumento de riquezas, de produção e de consumo. Associado diretamente e quase exclusivamente ao aumento do produto interno bruto (PIB) podendo, desta maneira, desconsiderar direitos e interesses voltados para um desenvolvimento mais justo socialmente, mais amplo e com base na busca por um bem-estar geral e equânime para a população.

Esse processo, ao estruturar-se a partir desse ideal, parece dar vozes e aliar-se exclusivamente aos interesses das classes dominantes, aparentemente fazendo calar, por meio de algumas estratégias específicas, os que se apresentam no sentido contrário das decisões para a expansão da geração de energia elétrica, e principalmente, diante das decisões que, por meio de grandes empreendimentos, podem diretamente desestruturar o território em suas dinâmicas já estabelecidas, sejam natural, social ou culturalmente, negando assim os direitos das populações locais.

Considerando a energia elétrica como insumo para a produção de bens e serviços e destacando-a como um dos principais elementos responsáveis pela organização econômica interna, os governos brasileiros parecem decidir a favor da expansão da geração a qualquer custo. Para dar veracidade e força ao discurso empreendedor que relaciona diretamente a energia elétrica com as possibilidades de crescimento econômico do país, se utilizam de índices estatísticos econômicos e populacionais, além de balanços anuais relativos ao consumo e a oferta de energia.

Dentre os índices e dados estatísticos utilizados pelos governos para decidir os caminhos da produção energética, estão os relacionados ao consumo/demanda e oferta de energia, sistematizados por empresas de pesquisa oficiais, a exemplo da EPE (Empresa de Pesquisa Energética), tais índices são apresentados em relatórios que compondo balanços e planos estruturam, por sua vez, as bases para o planejamento energético nacional.

Entre tais relatórios encontra-se, por exemplo, o Balanço Energético Nacional (BEN), que ano a ano apresenta índices como o consumo geral de energia. Consumo esse, que em 2016 foi da ordem de 255,4 Mtep diante de uma oferta interna da ordem de 288,3 Mtep excluindo 32,9 Mtep relativos as perdas inclusive as ocorridas na transformação. O BEN

indica também o total da oferta interna de energia do mesmo ano, advinda 43,5% de fontes renováveis, sendo: 17,5% da biomassa da cana; 12,6% da hidráulica (incluindo importação); 8,0% da lenha (carvão vegetal) e 5,4% de outras renováveis. (EPE, 2017)

Ainda de acordo com o mesmo relatório, do consumo total de energia final por fonte em 2016, 17,5% se referia a eletricidade, apresentando como consumo final de energia elétrica 520 TWh contra a oferta de 619,7 TWh, já excluindo as perdas de 99,7 TWh. Enquanto, a oferta interna de energia elétrica por fonte de geração dividia-se em: 5,4% Eólica, 2,6% nuclear, 2,9% carvão e derivados, 3,7% derivados de Petróleo, 8,2% biomassa, 9,1% gás natural e 68,1% hidráulica destacando, desse modo, a importância das fontes renováveis dentro da oferta de energia elétrica para o país e com destaque significativo para a produção hidrelétrica. (EPE, 2017)

Além dos balanços anuais, os governos se embasam em estudos e dados estatísticos que traçam cenários e previsões de consumo/demanda e oferta futura de energia a médio e longo prazo. Estudos e dados que, compondo planos de expansão da geração de energia: Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE) e Plano Nacional de Energia (PNE), justificam em sua formatação, a necessidade de aumento da oferta de energia para satisfazer a demanda futura, pois, diante das ênfases dadas aos avanços tecnológicos, ao constante crescimento populacional e ampliação dos centros urbanos se apresenta quase sempre como crescente.

Ao dar atenção aos discursos governamentais e ao manusear os planos, constata-se que os dados priorizados e as justificativas associadas a estes, se assentam efetivamente na visão de prioridade econômica em detrimento, por exemplo, das relações socioambientais e socioculturais afetadas por novos grandes empreendimentos modificadores do espaço e de modos de vida locais. Relações essas que apesar de mencionadas nos planos de expansão, são menos enfatizadas se restringindo a um capítulo destinado a discutir todas as questões ambientais relacionadas com os vários tipos de produção energética, por exemplo.

As decisões e discursos governamentais também se embasam pela ideia de segurança energética, ou seja, a importância de se garantir a disponibilidade de energia para o país na intenção de evitar escassez ou conflitos por recursos, fazendo parecer enfaticamente que o país corre riscos caso não amplie a geração. De acordo com os decisores, as mudanças tecnológicas ao impor à população novos hábitos são responsáveis por ampliar o consumo de energia no cotidiano e, conseqüentemente, aumentar a demanda geral que precisa ser sanada mesmo a custos sociais e ambientais altos.

Portanto, as decisões governamentais, seguindo a orientação pela expansão da geração e pela importância da expansão da geração hidrelétrica, tendo em vista ser esta considerada a melhor fonte produtora diante de seus atributos renováveis e menos poluentes na comparação com outras fontes, se justificam embasadas pelas evidências estatísticas indicadas pelos relatórios e planos, enaltecendo a importância da eletricidade para o crescimento econômico do Brasil e ainda, pelo imaginário construído sobre a necessidade constante de se ampliar a produção de bens de consumo, aos quais se atribui de maneira enfática e quase exclusiva, a responsabilidade pela qualidade de vida da população.

Tal imaginário faz aumentar o medo crescente do possível racionamento de energia fortalecendo o apoio da população, principalmente dos grandes centros urbanos às decisões empreendedoras do Estado. Essas populações, em geral, longe do potencial energético a ser aproveitado e, conseqüentemente, longe das áreas a serem afetadas pelos novos empreendimentos, são mais propensas a aceitar a importância dada ao crescimento do PIB e do consumo desenfreado, independentemente dos impactos¹ negativos que representem, ou mesmo, da série de desastres modificadores do equilíbrio natural do meio e do modo de vida da coletividade nele inserida, pois não os viverão diretamente.

Em meio a tantos dados, estudos e discursos, e com o foco que o planejamento governamental energético dá ao desenvolvimento econômico, propostas e listas de significativos novos empreendimentos, geradores de energia elétrica para os próximos anos, aparecem nos variados planos de expansão, entre eles, muitos projetos hidrelétricos em bacias hidrográficas situadas em áreas do país com destaque em biodiversidade, incluindo áreas protegidas, muito passíveis de viverem desastres ambientais. Assim, parecem desconsiderar ou deixar em segundo plano uma discussão mais voltada para a melhoria do bem-estar social e para a preservação do meio em todas as suas dimensões.

É exatamente diante desse contexto que se percebe a fragilidade, ao longo do processo decisório e nos planos relativos à expansão da geração de energia elétrica, das discussões geradoras de novas alternativas para as questões relacionadas a demanda/oferta. Como por exemplo, a discussão referente ao fortalecimento dos programas de eficiência energética que, acredita-se, poderiam significativamente diminuir a demanda tornando em alguns casos

¹ O conceito de impacto considerado seguirá o proposto por Sánchez (2013, p. 34) “alteração da qualidade ambiental que resulta da modificação de processos naturais ou sociais provocada por ação humana”.

desnecessário o aumento da oferta e consequentemente da instalação de novas Usinas Hidrelétricas (UHEs) em territórios propensos a grandes desastres.

Nota-se que abrigar um potencial hidráulico significativo tem sido um grande problema para áreas com ampla biodiversidade e diversidade sociocultural. Afinal, estudos têm demonstrado que os grandes empreendimentos instalados em áreas como estas, produzem grandes impactos negativos para as bacias nas quais se inserem com modificações significativas dos ecossistemas locais e diminuição marcante da biodiversidade existente na área, além de afetar a vida da população local obrigada a estruturar-se em novos moldes perdendo parte de sua identidade e de sua relação com o lugar.

Afinal, segundo Villas-Bôas (2012, p. 4)

Apesar de ocuparmos a posição de sexta economia do mundo, ainda fazemos projetos de infraestrutura que transformam profundamente regiões, sem os devidos cuidados com nosso patrimônio socioambiental. Parece que somos virtuosos nos aspectos técnicos da engenharia dos empreendimentos, mas absolutamente insuficientes no planejamento socioambiental.

Analisando os planos mencionados anteriormente verifica-se também que o potencial hidrelétrico disponível e, portanto, a ser explorado no país até 2030 concentra-se nas regiões Norte e Centro-Oeste, pois de acordo com PNE 2030 (MME, 2007)

(...) a hidroeletricidade, que já é a maior fonte de geração do SIN, ainda apresenta grande potencial a ser explorado e suficiente para permanecer como a fonte predominante no atendimento à crescente demanda de eletricidade do país. Especialmente nas bacias da região Norte e Centro-Oeste, os inventários hidrelétricos apontam que projetos importantes poderão ser viabilizados nos próximos anos, a despeito da crescente complexidade socioambiental que, normalmente, impõe estágios de desenvolvimento extensos. (MME, 2007 p. 86)

E que, as bacias hidrográficas com maior potencial a ser aproveitado nas regiões indicadas, inseridas em dois biomas representativos, o Amazônico e o Cerrado com inúmeras restrições ambientais, são: a Bacia Amazônica com 106.000 MW (potencial remanescente/individualizado) 90% desse potencial se encontra nas sub-bacias do Tapajós, Xingu, Madeira e Trombetas, sendo apenas 38% do total considerado sem restrições ambientais e a Bacia Tocantins 15.800 MW (potencial remanescente/individualizado) distribuídas em 7 sub-bacias, com 75% desse potencial nos cursos d'água do Tocantins e do Araguaia, sendo apenas 8% sem restrições ambientais. (MME, 2007)

Diante do exposto, fica aparente que as decisões voltadas para a expansão da geração hidrelétrica de grande porte no país, não podem se basear apenas em índices de demanda/oferta e em um discurso empreendedor centrado em interesses e objetivos econômicos. E ainda, apoiado unicamente em um modelo de vida fundamentado no capital e nos grandes centros urbanos. Parece fundamental, na verdade, o estabelecimento de um maior cuidado para com todo o processo decisório relacionado com a expansão da geração de energia elétrica, principalmente em referência aos grandes aproveitamentos hidrelétricos. Permitindo ou ampliando as possibilidades de fazer ouvir os envolvidos que direta ou indiretamente serão impactados negativa ou positivamente por tais decisões.

Muitos são os agentes envolvidos, ou deveriam ser envolvidos, em um processo decisório como o considerado e entre eles destaca-se: a população local de modo direto, a população nacional de modo indireto, os empresários interessados no uso e comercialização da energia a ser produzida, os empreendedores interessados na obra em toda sua dimensão e funcionamento, os planejadores públicos e privados, os órgãos e agentes governamentais de variados níveis, além de diversas associações e ou instituições sociais, educacionais, científicas e ambientais. Todos se confrontando na tentativa de fazer valer seus objetivos, interesses e direitos, por vezes contrários e, portanto, bastante conflitantes principalmente no que tange as questões democráticas e as dificuldades de se equilibrar direitos diversos que influenciam, de maneira muito significativa, as decisões.

1.1 Questionamentos e hipótese

Tais fatos remetem a uma série de questionamentos, que ao estruturar a pesquisa, permitem estabelecer a tese aqui apresentada. Entre os principais estão: (I) *Seria possível afirmar que estratégias, componentes do processo decisório para expansão da geração de energia elétrica no país, podem privilegiar interesses de classes contribuindo para decisões autocráticas?* (II) *Estariam os espaços democráticos, inseridos nas estratégias decisórias, sendo limitados em sua ação prática a favor de objetivos meramente econômicos?* (III) *Seria possível que tais espaços fossem utilizados para equilibrar direitos ao longo dos processos decisórios tornando-o mais participativos e legítimos?*

Impulsionada por tais questionamentos a seguinte hipótese se estruturou traçando a direção para as análises, reflexões e discussões propostas pela pesquisa: ***o processo decisório***

para a expansão da geração de energia elétrica no Brasil, com foco na hidroeletricidade, está assentado sobre um conjunto de estratégias institucionais, governamentais e empresariais que limitam a contestação de parcela dos envolvidos no processo, favorecendo interesses e objetivos de grupos econômicos dominantes e impossibilitando, dessa maneira, uma democratização das decisões.

1.2 Objetivo

Com base nos questionamentos, hipótese e por meio de análises, reflexões críticas e um diálogo direto com a academia, os movimentos sociais e membros das instituições governamentais, relacionados com a indústria de energia elétrica na intenção de corroborar com estudos, críticas e discussões relacionadas, **o objetivo geral da pesquisa** se resume em: (I) *entender os caminhos decisórios que levam e mantém a expansão da geração hidrelétrica como base para geração futura de energia no país, mesmo diante dos impactos negativos e conflitos socioambientais que ela representa* e (II) *constatar se tais caminhos ao limitar a democratização das decisões podem torná-las autocráticas* dificultando, estruturalmente, a contestação, e deste modo, favorecendo grupos e classes dominantes. No caminho para atingir tais objetivos duas estratégias decisórias foram analisadas: (I) O planejamento de expansão da geração de energia elétrica de médio e longo prazo e (II) O Licenciamento Ambiental (LA).

1.3 Metodologia

A pesquisa seguindo uma **metodologia teórico-empírica** partiu em primeiro momento de uma revisão da literatura para o embasamento teórico-conceitual das análises, que buscam a confirmação da hipótese, assim como, as respostas para os questionamentos que se estabeleceram a partir da contextualização do tema.

Em segundo momento, e com as bases teórico-conceituais delimitadas, buscou-se relacionar empiricamente as estratégias escolhidas para discussão (planejamento de expansão e LA) com a realidade vivenciada ao longo do processo decisório que culminou na licença de operação (LO) da UHE Belo Monte no Pará.

A revisão da literatura valeu-se das discussões teóricas referentes aos conceitos de:

Desenvolvimento econômico, desenvolvimentismo e segurança energética na intenção de estabelecer as possíveis relações entre estes conceitos e a base do discurso estatal que impulsiona as decisões relativas às grandes obras de infraestrutura no Brasil. E quais as influências destas ideias para o planejamento da expansão de geração da energia elétrica no país.

Território, Estado e espaços de poder com destaque para o poder do capital (diante das relações advindas do modo de produção capitalista) e sua possível influência sobre a estruturação das relações humanas sobre o espaço, as relações de poder e os conflitos socioambientais estabelecidos a partir da exploração dos recursos naturais que compõem um determinado espaço e estruturam o modo de vida local, como no caso da múltipla utilização do rio. Seguindo o mesmo caminho de reflexões, a literatura revisada para tais ideias, ilumina o entendimento sobre o poder que os vários grupos sociais estabelecem dentro das instituições de Estado e seus papéis dentro do processo decisório para a construção de UHEs, que se assenta entre outros, no processo de planejamento e licenciamento.

Teoria crítica da tecnologia para compreender como o conhecimento tecnológico pode, continuamente, impulsionar uma constante destruição/reconstrução do meio natural em prol de objetivos voltados unicamente à produção e ao consumo, em uma relação capitalista de negociações. O conhecimento tecnológico parece limitar, ainda mais, as decisões a algum ou alguns grupos, ao dar maior poder de negociação e até mesmo de participação aos que conhecem na íntegra e tecnicamente ou mesmo que, de maneira superficial, mas com significância técnica e tecnológica, os processos que envolvem, por exemplo, a construção e funcionamento das UHEs.

Conflitos socioambientais e poder simbólico, na intenção de entender como os detentores de determinados capitais culturais, científicos, técnicos e ideológicos reivindicam mudanças tecnológicas a favor de um ou outro grupo ou classe social. Como influenciam as decisões por meio de um discurso simbólico bem estruturado que leva, muitas vezes, a conflitos sociais e socioambientais bastante significativos. Buscando entender, ainda, como os detentores do capital financeiro e político, podem fazer valer seus interesses, por meio de um poder simbólico, que dá força aos seus discursos ao mesmo tempo em que invisibiliza os direitos dos grupos mais pobres e com menos influência cultural, política e econômica.

Espaços democráticos e participação para compreender como se estabelecem e quais são as possibilidades e caminhos para uma ampla população negociar decisões complexas de modo democrático em relação a suas desigualdades, ou seja, compreender quais bases permitem construir as ações democráticas em relação às decisões, que possam influenciar os variados modos de vida e a estrutura espacial que os sustenta. Partindo, portanto, do entendimento do que seja democracia e quais caminhos podem levar a sua construção nas dinâmicas sociais da atualidade. E ainda, a noção do que sejam os espaços democráticos ou espaços de participação. Visando, principalmente, compreender como os espaços democráticos podem ser limitados, em processos decisórios muito complexos e, que envolvem interesses e objetivos desiguais, em meio à luta pela manutenção de direitos, que sustentam o modo de vida local, assim como a organização territorial nacional.

Após a delimitação dos conceitos considerados essenciais para responder as questões propostas e embasar as análises, reflexões e discussões indicadas, partiu-se para descrição da UHE Belo Monte construída, instalada e já em operação no rio Xingu no Pará desde 2015. As vivências e histórico da UHE Belo Monte se estabeleceram, ao longo da pesquisa, como objeto empírico, para a confirmação das categorias de análise e discussões relativas às estratégias decisórias pontuadas para concluir os objetivos da pesquisa. O processo decisório, que leva a expansão da geração hidrelétrica no país é constituído por variadas estratégias, podendo, de acordo com a hipótese que sustenta a pesquisa, direta ou indiretamente estabelecerem-se como entraves à democratização do processo. Várias são as estratégias que seguem nesse caminho, mas apenas as duas destacadas nos objetivos da pesquisa foram alvo dos estudos (o planejamento de expansão e o LA).

Assim, nos dois últimos capítulos da tese, para encaminhar as análises e discussões respondendo aos questionamentos iniciais e outros que, a partir destes, se desdobram de modo mais específico para cada estratégia, partiu-se do entendimento das constituições administrativas, legais e práticas destas, além da identificação dos espaços democráticos nelas distribuídos. E por meio da relação com o processo decisório da UHE Belo Monte, buscou-se demonstrar, que muitas ações inseridas nessas estratégias, aparentemente, limitam tais espaços democráticos ao desconsiderar a participação efetiva de alguns dos agentes envolvidos direta ou indiretamente com tais decisões. Principalmente a participação daqueles que, de maneira contundente, posicionam-se contrários aos novos projetos hidrelétricos, alvo das decisões, e seus resultados futuros.

Dentre os espaços democráticos identificados e inseridos nas estratégias analisadas, considerou-se:

- Os espaços de consulta pública e os relativos ao acesso à informação encontrados nos órgãos públicos e garantidos pela legislação;
- Todos os instrumentos de consulta e participação garantidos e acordados por meio da legislação e do processo de Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) que direciona os Estudos de Impactos Ambientais (EIAs) parte fundamental do LA;

A discussão relacionada às estratégias embasou-se: (I) em leis, regulamentos, decretos; documentações institucionais do Ministério de Minas e Energia (MME), da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), da Agência Nacional de Águas (ANA) entre outros possíveis; (II) em pesquisadores que desenvolvem ou discutem o conhecimento técnico relativo a planejamento ambiental, AIA e afins como: Santos (2004); Sánchez (2013) e estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Instituto Socioambiental (ISA) dentre alguns outros estudos mais gerais.

Fundamentou-se, também, em análises e discussões já realizadas por autores, que tratam da temática de grandes empreendimentos hidrelétricos, processos decisórios e conflitos socioambientais, dentre os quais se destacam: BERMANN (1991, 2001, 2010, 2012, 2013), ZHOURI e OLIVEIRA (2005), ZHOURI e KLEMENS e PERREIRA (2005), ZHOURI e LASCHEFSKI (2010), ZHOURI (2008, 2011) ACSELRAD (2010), que apontam nos últimos 20 anos, processos de democratização do país que vêm sendo esvaziados por ações governamentais, que proliferam e banalizam inúmeras formas de violência, acompanhando uma ampla proposta empreendedora e desenvolvimentista. Nesta mesma linha de discussão, na experiência do Painel de Especialistas constituído para análise crítica dos EIA da UHE Belo Monte, HERNÁNDEZ e MAGALHÃES (2011), constatando a retração do espaço público de discussão e de circulação das ideias e mais, o constrangimento e intimidação daqueles que se posicionam contrários a projetos governamentais, sejam eles cientistas, ativistas, ribeirinhos, analistas ambientais, indígenas, procuradores, juízes.

As análises e discussões foram embasadas ainda, na visão técnica-reflexiva de SEVÁ FILHO (1988, 2005, 2008, 2011) e VALLE (2005) para os quais cada usina hidrelétrica se constitui num complexo industrial financeiro, praticamente oligopolista, conhecido nos primeiros tempos como “o cartel da indústria elétrica” e agora como “*Dam industry*”.

Para a constatação empírica das análises teóricas buscou-se, em primeiro momento, um diálogo mais direto com dirigentes de organizações governamentais ou institucionais a exemplo do, MME, MMA, ANA, Aneel e Ibama quando, em julho de 2015, algumas poucas e breves entrevistas foram realizadas em Brasília. Ao acessar os ministérios, agências reguladoras e instituições ambientais, as entrevistas acabaram sendo feitas com analistas técnicos ou secretários de alguns seguimentos dentro destes órgãos públicos, pois o acesso aos dirigentes foi impossível.

Os questionamentos realizados em julho de 2015, direcionados para cada órgão com pequenas modificações de acordo com suas especificidades, foram: (I) Quais os principais e primeiros problemas enfrentados pelas agências, ministérios e instituições envolvidos com as decisões que levam a expansão hidrelétrica? (II) Como é a Relação e diálogo dos órgãos governamentais e instituições ambientais entre si para o encaminhamento das decisões relacionadas com a expansão hidrelétrica? (III) Como os órgãos e instituições governamentais trabalham com as pressões socioambientais, ao longo dos processos decisórios que envolvem a expansão hidrelétrica? Como essas pressões influenciam tais processos? (IV) Como cada órgão ou instituição se posiciona dentro do processo em relação aos conflitos socioambientais ou reivindicações sociais?

No geral, as respostas dos analistas e secretários a tais questionamentos, foram técnicas limitaram-se às questões legais, descrição de etapas técnicas e, de certo modo, em um discurso apaziguador, em relação as questões relativas às pressões socioambientais. As falas mais críticas foram feitas pelos analistas do Ibama, porém ocorreram, principalmente, após o gravador já estar desligado, deixando evidente que, apesar dos posicionamentos contrários dos técnicos e analistas ambientais, para o encaminhamento das decisões favoráveis a expansão hidrelétrica em determinadas áreas, a decisão final é política.

No ano seguinte, para um maior entendimento da estruturação do território escolhido como base empírica para a confirmação das categorias teóricas de análise, buscou-se *in loco* compreender, de modo mais efetivo, as problemáticas internas relacionadas e advindas do funcionamento da UHE Belo Monte, que barra o rio Xingu no Pará. Para tanto, foi realizado uma visita técnica ao município de Altamira, no período de 13 a 27 de julho de 2016, durante o qual ocorreram: (I) visitas rápidas aos Reassentamentos Urbanos Coletivos (RUCs), Orla de Altamira, hospitais públicos, comércio local e ruas centrais da cidade: (II) Ministério Público Federal (MPF), Organizações Não-Governamentais, secretaria local da Funai e do Ibama; (III) no dia 23 julho de 2016 uma visita, monitorada pelo Sr. Aguinaldo Nogueira Lima,

Superintendente de Relações Institucionais da Norte Energia SA, aos sítios da UHE Belo Monte, (III) algumas entrevistas semiestruturadas, (IV) conversas aleatórias e livres com a população.

A investigação e vivência local contribuíram para comprovar, em grande medida, algumas das discussões da tese, principalmente, no que tange as relações democráticas do processo decisório que perpassam as estratégias analisadas pela pesquisa. As entrevistas foram realizadas com: Marcelo Salazar, representante do Instituto Socioambiental (ISA), Antônio Melo, representante do Movimento Xingu Vivo para Sempre (MXVS), Antônio Martins, representante da Fundação Viver, Produzir e Preservar (FVPP), Antônio Carlos Bortolli, representante da Associação Comercial de Altamira e Ex-Secretário do Planejamento, Hugo Loss, chefe da Divisão Técnico Ambiental do Ibama de Altamira e Raimunda Gomes da Silva, ex-pescadora do rio Xingu.

Para a estruturação das entrevistas, levou-se em consideração a necessidade de se seguir um roteiro simples para direcionar a fala dos entrevistados, sem a intenção de limitá-los em sua narrativa ou tão pouco induzi-los em suas respostas. Para evitar tais possibilidades utilizou-se entrevistas semiestruturadas, que de acordo com Boni e Quaresma (2005, p. 75)

(...) combinam perguntas abertas e fechadas, onde o informante tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto. O pesquisador deve seguir um conjunto de questões previamente definidas, mas ele o faz em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal. O entrevistador deve ficar atento para dirigir, no momento que achar oportuno, a discussão para o assunto que o interessa fazendo perguntas adicionais para elucidar questões que não ficaram claras ou ajudar a recompor o contexto da entrevista, caso o informante tenha “fugido” ao tema ou tenha dificuldades com ele.

Nesse contexto, os questionamentos orientadores das entrevistas, com pequenas modificações dependendo do seguimento ao qual o entrevistado estava associado, apresentou como base central a seguinte apresentada na tabela 1.

Tabela 1 – Questionamentos para as entrevistas

Todos os entrevistados	<p>A Identificação do entrevistado, o que é, ou como funciona o grupo a qual faz parte ou representa. Sua participação individual, sua participação como grupo/movimento social/ONG ou sua responsabilidade como órgão no processo decisório que resultou na construção da UHE Belo Monte.</p> <p>Como as cidades da região e, principalmente Altamira, foram organizadas para receberem a obra? Ocorreram ações antecipatórias? É possível afirmar que foram</p>
------------------------	---

	<p>satisfatórias?</p> <p>A população da região a ser afetada, direta ou indiretamente pela Usina, foi devidamente orientada em relação às etapas do Licenciamento Ambiental? É possível afirmar que entendiam o processo?</p>
Movimentos sociais, ONGs e Pescadora.	<p>Qual o entendimento sobre os malefícios da UHE Belo Monte para a região? O que significou a construção da UHE Belo Monte para a população da região? (O entrevistado ficou livre para contar suas lembranças e relembrar todo o histórico de sua participação).</p> <p>Como foi o contato entre técnicos responsáveis pelos Estudos de Impactos Ambientais e a população local? O contato permitia que a população entendesse os resultados futuros advindos da operação da UHE Belo Monte?</p> <p>Os grupos da população local foram consultados a respeito de seus diversos modos de vida e suas relações com o rio? É possível afirmar que os responsáveis pela UHE Belo Monte procuravam entender a importância do rio na vida da população? Como era a convivência dos diversos grupos envolvidos com a construção da Usina?</p>
Ibama	<p>Diante das responsabilidades que tinham, o órgão era claro em sua comunicação com a população da região em relação aos impactos e as mudanças que a área enfrentaria a partir da construção da Usina? É possível aceitar que eles compreendiam todo o processo? O quanto o Ibama colaborou para esclarecer a população da região todo o mecanismo do processo e seus possíveis resultados? Classifique o valor dessa colaboração.</p> <p>O Ibama entendia/considerava o significado do rio para cada grupo da população? Nos contatos com a população, era possível entender o modo de vida local e sua ligação com o meio ambiente e principalmente com o rio? Ocorreram “conversas” com a população em relação a isso?</p>
Todos os entrevistados	<p>Como foi a participação dos moradores da região, a partir da Licença Prévia liberada pelo Ibama? Qual era a relação da população local com os órgãos e instituições governamentais como o Ibama, a secretaria do Meio Ambiente, a Funai, dentre outros, durante o processo de licenciamento?</p>
Movimentos sociais, ONGs e Pescadora.	<p>Houve a inclusão da população da região nas decisões sobre o barramento do rio? Como ocorreram as consultas e as audiências públicas? É possível considerar que, da maneira como aconteceram, foram suficientes?</p> <p>Como se pode classificar a participação da população local ao longo de todo processo de decisões referente à construção e instalação da Usina?</p>

Ibama	<p>Como ocorriam as consultas públicas, elas seguiram todas as exigências legais? Da forma que elas aconteceram e nos momentos em que aconteceram, é possível afirmar que foram suficientes para esclarecer a população e incluí-las nas decisões referentes à construção da Usina?</p> <p>É possível afirmar que cada grupo da população afetada direta ou indiretamente foi efetivamente incluído nas decisões? Como você classificaria a participação da população local ao longo do processo de decisões referente à Usina e todo o processo de licenciamento?</p>
Movimentos sociais, ONGs e Pescadora.	Ocorreram movimentos sociais contrários a Usina? Qual avaliação pode-se fazer desses movimentos? Quais foram os resultados? Foram ouvidos ao longo do processo? As reivindicações foram atendidas?
Ibama	Qual a relação dos órgãos oficiais e instituições governamentais com os movimentos contrários a construção da Usina? Houve diálogo? Os movimentos foram devidamente ouvidos? É possível afirmar que algumas reivindicações foram atendidas? Quais? Parecia satisfatório no momento?
Todos os entrevistados	Agora que a Usina já tem todas as licenças e já está começando a operação, qual é a avaliação das mudanças até o momento? (bom, muito bom, ruim, muito ruim/comente) Quais foram as principais mudanças no modo de vida local e da região afetada direta ou indiretamente? O que de bom aconteceu para Altamira e região?
Movimentos sociais, ONGs e Pescadora.	Qual tem sido o foco das reivindicações após a Licença de Operação?
Ibama	Qual o papel atual dos órgãos oficiais, agora que a Usina já tem a Licença de Operação?
Todos entrevistados	Diante de toda a vivência, é possível resumir quais as piores ações do Licenciamento Ambiental? Dos empreendedores? Do próprio governo ao longo de todo o processo até hoje? O que principalmente deveria mudar caso outras usinas sejam construídas em outros rios do Pará ou da Amazônia?

Conversas mais livres, sem nenhum roteiro, ocorreram com algumas outras pessoas durante a estada em Altamira, a exemplo de uma conversa breve com Thais Santi, procuradora do Ministério Público Federal e com o bispo Dom Erwin Kräutler. Também foram ouvidos, com atenção e em conversas informais, alguns trabalhadores e religiosos da

Prelazia do Xingu. Durante o período da visita ao município, ainda ocorreu uma participação, como ouvinte, em um fórum convocado pela Norte Energia para a apresentação do andamento das obras de saneamento básico, já totalmente em atraso em relação às exigências das condicionantes previstas em LA.

As entrevistas semiestruturadas, as conversas mais informais e as visitas técnicas ao município de Altamira e aos sítios da UHE Belo monte, foram significativas e contribuíram diretamente para a relação teórica-empírica das análises e discussões da tese apresentadas ao longo do texto.

1.4 Estrutura capitular

Assim, na relação entre teoria e prática a pesquisa permitiu o desenvolvimento da discussão que pretendeu ao longo dos dois últimos capítulos mais diretamente responder aos questionamentos e objetivos almejados. Logo, o texto final da tese se divide em quatro capítulos centrais excluindo esta introdução e as conclusões finais.

Capítulo 2 – **Revisando a literatura**, descreve toda a discussão teórica que fundamenta e dá bases para as reflexões e discussões desenvolvidas a partir das análises das estratégias que compõem o processo decisório indicado;

Capítulo 3 – **A Usina hidrelétrica Belo Monte como base empírica para discussão**, descreve as características físicas, econômicas e político-sociais da bacia hidrográfica do Xingu, região onde se insere a usina, a constituição estrutural e todo o histórico de licenciamento da UHE Belo Monte e seu significado conflituoso para a região e suas populações.

Capítulo 4 – **O planejamento para a expansão da geração hidrelétrica: influências decisórias e espaços democráticos** que, de modo analítico-crítico, passa a apresentar o planejamento como sendo uma das estratégias identificadas como possível limitadora dos espaços democráticos nas decisões relacionadas a expansão da geração hidrelétrica no país. Detalhando suas dinâmicas estruturais e indicando como os espaços democráticos se configuram em meio a essas. A partir de tal detalhamento encaminha-se a discussão partindo da relação do planejamento indicativo e seus caminhos diretivos para as decisões, os interesses dominantes voltados para o ideal de desenvolvimento e crescimento econômico, e a

limitação dos espaços democráticos identificados. O capítulo se encerra com uma alternativa para as questões discutidas e críticas elaboradas.

Capítulo 5 – **O Licenciamento ambiental de grandes usinas hidrelétricas e as estratégias que limitam os espaços democráticos de decisão**, seguindo no mesmo sentido analítico das discussões iniciadas no capítulo 4, o capítulo 5 apresenta a estruturação do LA voltado para as UHEs, as polêmicas que o envolvem na crítica por sua estruturação, considerando por meio de análise crítica, que tal estruturação influencia nas decisões significativamente, contribuindo para a limitação dos espaços democráticos. Por fim, o capítulo inter-relaciona a compreensão da estruturação do LA e suas críticas com a identificação dos espaços democráticos que compõem o processo, Audiências Públicas (AP) e Consulta às Populações Indígenas, discutindo os momentos de inserção desses no processo ao focar a limitação dos mesmos considerando o LA como uma estratégia voltada para a manutenção dos objetivos das classes dominantes.

2 REVISANDO A LITERATURA

2.1 Desenvolvimento econômico, desenvolvimentismo e segurança energética

2.1.1 Desenvolvimento econômico

Considerando de antemão o ideal de desenvolvimento econômico como sendo um dos elementos que direcionam as decisões e planos governamentais, no que tange a ampliação da oferta de energia, por exemplo. Parece significativo começar as análises propostas pelo entendimento do conceito de desenvolvimento, pois sabe-se que existem ao menos duas correntes diversas para conceituar desenvolvimento. De acordo com Singer (1977, p. 21), tem-se “1. as que identificam desenvolvimento com crescimento econômico e 2. as que distinguem desenvolvimento de crescimento.”

Para os que aceitam desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, a definição do termo se coloca como sendo a ação que, por meio da ampliação da técnica e da tecnologia, gera uma maior produção de bens e serviços e, conseqüentemente, uma maior acumulação de riquezas, ou mesmo, quanto maior o Produto Nacional Bruto (PNB) de um determinado território, maior será seu desenvolvimento econômico. Tal definição não leva em consideração a distribuição de renda e tão pouco a qualidade de vida da população. De acordo com Furtado (1961, p. 115-116), para esta corrente o “desenvolvimento é, basicamente, aumento do fluxo de renda, isto é, incremento na quantidade de bens e serviços por unidade de tempo à disposição de determinada coletividade”.

Por outro lado, para os que distinguem desenvolvimento de crescimento econômico, entre eles o próprio Furtado (1961), o segundo pode ser a base para o primeiro, mas não se encerram como sinônimos. Ou melhor, para que uma população se desenvolva é necessário que haja crescimento econômico, mas que o mesmo seja distribuído de modo a melhorar a qualidade de vida da coletividade, caso contrário o desenvolvimento em si não acontece. Além disso, para os demais autores que discutem tais diferenças e se aliam a ideia contrária de desenvolvimento como crescimento econômico, a estrutura da economia também é um diferencial a ser analisado, pois países não desenvolvidos se diferenciam dos países já

desenvolvidos em suas estruturas econômicas. Sendo assim, de acordo com Singer (1977, p. 25 – 26),

O primeiro corolário da distinção entre desenvolvimento e crescimento é que o crescimento é visto como um processo de expansão quantitativa, mais comumente observável nos sistemas relativamente estáveis dos países industrializados, ao passo que o desenvolvimento é encarado como um processo de transformações qualitativas dos sistemas econômicos prevalecentes nos países subdesenvolvidos. Segue-se o reconhecimento da diferença de natureza (e não de grau) entre os sistemas econômicos destes dois tipos de países.

Pode-se, portanto, aceitar que, a organização política e econômica que orienta a produção e a distribuição das riquezas, também faz parte da busca pelo desenvolvimento e não somente o incentivo ao aumento da produção e do PNB. Neste caso, o desenvolvimento se dá a partir do momento em que o aumento da produtividade de riquezas (crescimento econômico) leva a um aumento da qualidade de vida e do bem-estar social de maneira distribuída pela coletividade e organizada pelo Estado como planejador responsável desse desenvolvimento.

Quando os planos de expansão para a geração de energia elétrica propõem aumento da oferta de energia elétrica tendo como principal caminho a produção hidrelétrica, mesmo que em áreas de grande biodiversidade ambiental e habitadas por comunidades tradicionais, ribeirinhas e indígenas, o que acarretará um amplo impacto socioambiental, parece desconsiderar em primeiro plano um desenvolvimento que gere bem-estar social para as populações locais, levando a crer que tais planos seguem a ideia de desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico.

Afinal, a ampliação na oferta de energia elétrica se coloca em planos nacionais de expansão de energia, como os PDEs (MME 2016, 2017) e PNE (MME, 2007), como sendo essencial para o aumento da produção, para o funcionamento e ampliação da indústria no território nacional, entre outros aspectos econômicos de produção, ou seja, para o aumento do PNB e não necessariamente, ou até de modo secundário, para o aumento da distribuição da renda per capita ou ainda para a ampliação de uma qualidade de vida mais equânime para a sociedade.

Os planos comparam as nações “ricas/desenvolvidas” com as “pobres/não desenvolvidas” e alertam, como o PNE 2030 (MME, 2007), que “Interessa notar que, de uma maneira geral, países economicamente desenvolvidos apresentam uma taxa de aproveitamento de seu potencial hidráulico bastante superior à dos países em desenvolvimento.” (MME,

2007, p. 14) tal menção leva a crer que os países pobres ainda precisam explorar seu potencial hidrelétrico como modo de contribuir para seu desenvolvimento, ou melhor, sendo esse um caminho necessário para o desenvolvimento como já vivenciado pelas nações ditas desenvolvidas. Nota-se, no entanto, que esse desenvolvimento não é qualificado, mas vindo associado a dados estatísticos de demanda e consumo permitindo a interpretação de ser o mesmo um desenvolvimento apenas quantitativo.

Considera-se, por conseguinte, que a referência e a crítica ao ideal do desenvolvimento econômico nas nossas discussões se estabelecerão a partir da consideração de ser o mesmo apenas um ideal que se fundamenta no crescimento do PIB e do PNB, ou seja, nas relações de produção e consumo e não, necessariamente, do bem-estar social.

2.1.2 Desenvolvimentismo

Muitas vezes, as diversas políticas, planos e projetos elaborados pelos governos têm como intenção primeira organizar a economia e a sociedade do país de modo a direcioná-las ao desenvolvimento. Nesse sentido, formam-se os chamados governos desenvolvimentistas, aqueles que seguem um caminho ideológico responsável pela concretização do desenvolvimento planejado pelas políticas governamentais tendo em sua base de trabalho o desenvolvimentismo.

Logo, considerando como caminho ideológico “um sistema de ideias (crenças, tradições, princípios e mitos) interdependentes, sustentados por determinado grupo social de qualquer natureza ou dimensão.” (COSTA, 2012, p. 2), entende-se que os governos desenvolvimentistas, por meio desses sistemas de ideias, discutem e encaminham suas políticas e projetos, levando em consideração o momento histórico e as características da economia nacional. Tais políticas e projetos não são genéricos, mas se configuram a partir de uma ideologia nacionalista estabelecida em determinado tempo histórico.

Segundo Fonseca (2004, p. 2), ainda é importante entender que os projetos desenvolvimentistas não se fundamentam em meras ações para desenvolver a economia, mas sim na razão de ser do governo que os implantam, “pois sem uma política consciente e deliberada não se pode falar em desenvolvimentismo.” A busca pelo desenvolvimento torna-se a política base do próprio governo. Ainda para Fonseca (2004, p. 3),

Neste ideário, o desenvolvimento não é apenas uma palavra de ordem a mais, mas o elo que unifica e dá sentido a toda a ação do governo, ao legitimar a ampliação de sua esfera nos mais diferentes campos, além da economia propriamente dita: educação, saúde, legislação social, cultura, políticas públicas, etc. Torna-se um fim em si mesmo, porquanto advoga para si a prerrogativa de ser condição para desideratos maiores, como bem-estar social, ou valores simbólicos de vulto, como soberania nacional.

Quando então, atribui-se a um governo o título de desenvolvimentista, se está referindo a um governo que baseia seus planos econômicos na busca pelo crescimento econômico e pelo desenvolvimento que façam a nação alcançar os mesmos patamares das nações já consideradas desenvolvidas em esfera global. Um governo que centra suas ações na ampliação do PNB, na ampliação da produção industrial e na ampliação das relações comerciais externas, é conseqüentemente um governo empreendedor. Não esquecendo que esse tipo de governo é, principalmente, aquele que direciona de maneira menos liberal o funcionamento de sua economia na busca pelo crescimento da produção, do consumo, do excedente de capital e por vezes, da melhoria na qualidade de vida por meio de programas e políticas específicas.

Nessa perspectiva, ao verificar-se as políticas econômicas e os planos de ação para o desenvolvimento implantados no Brasil ao longo de sua história, pode-se perceber que o desenvolvimentismo brasileiro se estruturou de diferentes modos com o passar do tempo, seguindo correntes teóricas desenvolvimentistas diferentes, mas tendo sempre como meta principal fazer o país atingir os mesmos níveis de desenvolvimento das nações ricas e industrializadas do globo. Obviamente, nem todos os governos brasileiros se apoiaram em medidas desenvolvimentistas e em alguns períodos, principalmente em governos mais liberais, as políticas econômicas permitiram uma maior liberdade para as atividades produtivas não direcionando suas ações.

Admite-se, porém, que as políticas governamentais desenvolvimentistas ou mesmo as mais liberais, se utilizam de ideários para fazer a população aceitar suas propostas e projetos. Nas propostas voltadas para ampliação da oferta de energia elétrica no Brasil, por exemplo, os governos têm se utilizado da necessidade de mais energia elétrica para a continuidade do desenvolvimento econômico do país, como já mencionado e também da segurança energética como uma das ideias bases para defesa e implantação de tais propostas.

E ainda, os últimos governos brasileiros pós 2004, têm seguido a visão empreendedora e por vezes desenvolvimentista para determinar a expansão da geração hidrelétrica no país, ao satisfazer apenas aos que empreendem, segue na direção que desconsidera a magnitude dos impactos para o meio que recebe tais empreendimentos.

2.1.3 Segurança energética

A Agência Internacional de Energia (IEA em inglês) assim define a segurança energética:

Energy security as the uninterrupted availability of energy sources at an affordable price. Energy security has many aspects: long-term energy security mainly deals with timely investments to supply energy in line with economic developments and environmental needs (IEA, 2014).

O termo segurança energética remete a ideia de garantia de suprimento, seja pela garantia de oferta por meio de uma produção adequada e “suficiente” (ininterrupta) para sanar as necessidades da produção, seja pela proteção dos recursos energéticos ou responsáveis em potencial pela produção de energia existentes no território (necessidades ambientais e não esgotamento de fontes), ou ainda por meio de uma negociação externa que permita suprir a demanda com a garantia de preços acessíveis de acordo com a evolução econômica das negociações.

Logo, a segurança energética ou a garantia de suprimento é tida como responsável pela continuidade do crescimento econômico que permitirá, por sua vez, o desenvolvimento da nação. Os países estruturados sobre sistemas capitalistas de produção, onde em grande medida, o desenvolvimento se alia a ideia central de constante ampliação e acumulação de riquezas, necessitam de insumos básicos, entre eles os energéticos, para sua manutenção e, por isso, devem ter garantias para seus suprimentos.

A eletricidade tornou-se um marco civilizatório da modernidade, pois em qualquer parte do planeta, nos grandes conglomerados urbanos, nas pequenas vilas rurais, a humanidade não pode mais prescindir da mesma e desse modo, no Brasil, as UHEs são apresentadas como um importante caminho para sanar as demandas de eletricidade,

garantindo a segurança energética e o desenvolvimento desejado pelos governos, que como já mencionado, é visto quase essencialmente como sinônimo de crescimento econômico.

Ao enfatizar a necessidade de garantia da segurança energética, os planos de expansão de oferta de energia, entre eles os de hidroeletricidade, acabam sendo aceitos sem grandes questionamentos, principalmente pela população dos grandes centros urbanos e que em sua maioria se encontram distantes das áreas em que se implantarão as hidrelétricas. Tais populações ameaçadas pela possibilidade de ficarem sem energia, sem luz, ou melhor, de viverem uma crise de abastecimento que lhes impeçam de desfrutar das benesses dos diferentes serviços energéticos (iluminação, refrigeração, força-motriz para os equipamentos eletrodomésticos e máquinas industriais, entre outros) aceitam os planos de expansão mesmo que eles possam representar danos socioculturais e ambientais a determinadas áreas.

Em vista dessas questões, pode-se dizer que o aumento da oferta de energia elétrica é, portanto, posto como um dos elementos responsáveis para o crescimento da produção, do acúmulo de riquezas e da geração de excedentes, que quando reaplicados, geram mais riquezas, fazendo o PNB aumentar e proporcionando, na visão dos empreendedores, um crescimento econômico satisfatório à nação.

Dentro deste caminho, ao Estado, como árbitro, caberia a estruturação do território por meio de decisões que direcionem de maneira equilibrada, a utilização dos recursos naturais da nação e a própria ocupação do território, evitando favorecimentos a grupos sociais específicos, incentivando sim o fornecimento estável de eletricidade, por exemplo, porém por meios que não prejudiquem a população de nenhuma área dentro do território nacional, ou ao menos que prejudiquem o mínimo possível, permitindo a manutenção dos mais variados modos de vida. O que na verdade não acontece, pois o Estado, que existe na realidade vivida no Brasil, por exemplo, não age dessa maneira. Ou seja, não contribui para o equilíbrio de interesses e direitos, como será discutido mais adiante no item 2.2.2.

Admite-se, portanto, a segurança energética como sendo responsabilidade direta dos Estados e suas instituições governamentais, que devem incentivar a produção de bens e riquezas, mas que também deve garantir as bases para que os insumos necessários para tanto sejam disponibilizados sem interrupções e com o mínimo de impactos socioculturais e ambientais possíveis. O que atrela tais questões diretamente ao planejamento da expansão da geração de energia e ao licenciamento ambiental, que como instrumentos estatais devem ordenar satisfatoriamente todas as ações relacionadas.

2.2 O território, o Estado e seus espaços de poder

2.2.1 O território

Diante do explicitado anteriormente parece fundamental esclarecer como se estabelece a formação do território onde se dará tais relações de produção e quais os papéis do Estado e suas instituições governamentais na estruturação, ocupação e exploração de tal território, considerando os recursos naturais e os direitos dos diversos grupos sociais que habitam tais áreas.

O espaço natural vem sendo adaptado aos interesses humanos ao longo do tempo, tal adaptação se dá, considerando a evolução histórica da humanidade, pela vivência em grupo e depende cada vez mais das relações sociais estabelecidas, do modo de vida e do modo de produzir bens e serviços que a cada tempo se ampliam. A evolução técnica e tecnológica têm proporcionado ao homem um grande domínio sobre a natureza e em alguns momentos, um amplo consumo dos recursos oferecidos por esta, permitindo por vezes, uma maior e constante adaptação do espaço à ocupação humanos.

No entanto, essa constante adaptação e exploração do espaço natural, que com o tempo se tornou geográfico justamente por essa relação natureza/humanidade, passou a necessitar de uma organização territorial e administrativa que caminhasse no sentido de melhor estruturar esse novo espaço. A necessidade administrativa surge, principalmente, a partir das diferenças sociais que passam a se estabelecer com a utilização desigual das localidades e seus recursos. Aceita-se, portanto, de maneira temporal histórica, que o Estado nasce nesse contexto, como um dos instrumentos de organização da vida social, passando a ser responsável pelo direcionamento da estruturação do espaço ao longo do tempo, no intuito primeiro de evitar conflitos, diante da exploração da natureza e da produção do modo de vida de cada período histórico, porém o tempo e os modos de produção, passam a transformar o Estado e suas ações para com o território e as populações neles inseridas.

Em meio a orientação da exploração do espaço, dado pelo Estado, surge aliado a este, a ideia de território, todavia não é tão simples assim, pois o caminho de construção do conceito território é longo e perpassa variadas discussões dependendo das ciências e linhas de pensamento que as sustentam. Para as discussões propostas por esta tese considera-se o

conceito de território, a partir das ideias e discussões encaminhadas por teóricos da ciência geográfica.

Neste contexto, em primeira instância e simplificada, o conceito de território pode ser considerado desde uma perspectiva ligada ao comportamento animal, em que, o ambiente se constitui por padrões de interação instintivo, assegurando estabilidade e localização a um grupo específico. Até uma concepção de construção social, quando o ambiente é marcado pelas relações humanas num dado momento histórico, determinado espaço geográfico e por meio de relações específicas de poder.

Segundo a interpretação de Sposito (2004, p.113,) o conceito de território pode ser dado por meio de várias concepções ou abordagens, muitas delas desenvolvidas ao longo da ciência geográfica e sua evolução, como por exemplo:

- a) A considerada naturalista, onde o território aparece como elemento da natureza inerente a um povo ou nação e pelo qual se deve lutar para proteger e conquistar. Tal concepção se apoia nas discussões propostas por Friedrich Ratzel (1897) e sua defesa pelo espaço vital de um povo.
- b) A considerada cultural, em que a “territorialidade, neste caso, pertence ao mundo dos sentidos e, portanto, da cultura, das interações cuja referência básica é a pessoa e sua capacidade de se localizar e deslocar”
- c) A considerada espacial, aquela que confunde o termo território com o termo espaço – “aquela definida pelas transformações que a sociedade impõe a natureza”
- d) A considerada histórica que se dá por meio da relação da sociedade, Estado e espaço. Em que o Estado se coloca por meio da história como “instrumento de controle social”.

Na construção teórica das concepções consideradas acima, muitas discussões foram feitas e algumas pairaram em torno da confusão que se estabeleceu entre o conceito de espaço e território, tendo em vista alguns teóricos os considerarem sinônimos. Na busca por esclarecer as diferenças e/ou igualdades entre os termos, encontram-se autores consagrados como, por exemplo, RAFFESTIN (1993) com seu livro “Território e Poder”.

Para Raffestin (1993, p.143), o espaço não é sinônimo de território. Para ele o espaço se constitui anteriormente ao território e serve de base para o mesmo, em sua clássica e tão citada frase “o território se forma a partir do espaço, é resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (...), o ator territorializa o espaço.” Outro destaque feito

por Raffestin (1993) é o poder como essencial para o estabelecimento do território e sua compreensão, tendo em vista que para o mesmo, “sem o poder exercido por pessoas ou grupos não se define o território”. Logo, aceita-se segundo Raffestin (apud Silva 2012, p.151-152) que

(...) o espaço está relacionado ao patrimônio natural existente em uma região definida, enquanto o território abrange a apropriação do espaço pela ação social de diferentes atores. Assim, o território incorpora o jogo de poder entre os atores de um determinado espaço.

Na busca pelo entendimento do conceito aceita-se, ainda, as contribuições de Milton Santos nas quais encontram-se várias releituras referentes ao conceito de território, entre elas destacam-se para o enfoque dado à relação território-espaço, que vai no sentido inverso de Raffestin (1993). Para Santos (apud SPOSITO 2004, p.115):

(...) um Estado-nação é essencialmente formado de três elementos: 1. O território 2. Um povo 3. A Soberania. As relações entre o povo e seu espaço e as relações entre os diversos territórios nacionais são reguladas pela Soberania. O território é imutável em seus limites, (...) não tem forçosamente a mesma extensão através da história, (...) em um dado momento representa um dado fixo (...), e há a componente poder que, por sua vez, “determina os tipos de relações entre as classes sociais e as formas de ocupação do território.

Desta maneira, de acordo com Santos (2005), o território pode ser entendido como sendo o espaço onde se estabelecem as relações humanas, considerando os conceitos de espaço e território como imbricados, apresentando-se de maneira simultânea sem uma hierarquia definida. Por conseguinte, a definição de território se dá necessariamente pela ideia de território usado, ou seja, aquele que se coloca como sinônimo de espaço geográfico e que requer uma periodização levando em consideração os diferentes usos que o passar do tempo apresenta, ou ainda como, as diferentes técnicas que fazem organizar ou regular o uso do território ao marcar uma distribuição do trabalho e consequentemente do modo de vida sobre o espaço ao longo do tempo histórico.

O território como base espacial das disputas e suporte das relações sociais exige em seu estabelecimento que os diversos grupos habitantes se relacionem na utilização dos recursos e cheguem a vários acordos para diminuição dos conflitos. Afinal, segundo Santos e Silveira (2008, p. 21), “A divisão territorial do trabalho cria uma hierarquia entre lugares e redefine, a cada momento, a capacidade de agir das pessoas, das firmas e das instituições”. Obviamente essa hierarquia gera conflitos e estabelece poderes diversos impondo decisões

que, por vezes, podem favorecer alguns objetivos específicos. Ainda segundo Santos (2005, p. 259),

Na democracia de mercado, o território é o suporte de redes que transportam regras e normas utilitárias, parciais, parcializadas, egoístas (do ponto de vista dos atores hegemônicos), as verticalidades, enquanto as horizontalidades hoje enfraquecidas são obrigadas, com suas forças limitadas, a levar em conta a totalidade dos atores. A arena da oposição entre o mercado –que singulariza– e a sociedade civil –que generaliza– é o território, em suas diversas dimensões e escalas.

Relacionando as visões e discussões propostas pelos dois autores apresentados Saquet (2015, p. 73-74) nos esclarece que:

Para Milton Santos, o conceito de território é subjacente, composto por variáveis, tais como a produção, as firmas, as instituições, os fluxos, os fixos, relações de trabalho etc., interdependentes umas das outras. Essas variáveis constituem a configuração territorial. (...) Milton Santos recorta o espaço em territórios sem separá-los, isto é, os territórios estão no espaço geográfico. (...) Claude Raffestin dicotomiza estas duas dimensões ontológicas da dinâmica social e suas objetivações e subjetivações. Diferentemente de Milton Santos, Claude Raffestin não recorta o espaço, mas transforma-o em substrato para a criação do território.

Obviamente as discussões relativas ao conceito de território não se limitam a estes autores e vários outros se destacam a exemplo de: Robert Sack (apud SILVA, 2012, p. 151), que relacionou as motivações humanas e a noção de territorialidade para a conceituação de território destacando que “o território constitui expressão de um espaço dominado por um grupo de pessoas que fazem uso desse domínio para manter controles e influências sobre o comportamento de outros, exercendo relações de poder”. De acordo com Saquet (2015, p. 82) para Sack “pode acontecer que ocorra o não-território, onde não há delimitação e efetivação de relações de controle e influência por certa autoridade”. Além disso, Sack afirma que há também para a delimitação do território uma “(...) combinação de diferentes níveis escalares, isto é, tanto a territorialidade como o território, ambos são efetuados nos níveis do indivíduo, da casa, do bairro, do estado, do país e em nível internacional”. (SAQUET, 2015, p. 82)

Outro autor a ser citado seria Haesbaert (2015) que discute as relações de multidimensionamento do território e suas múltiplas relações de poder, seja material seja simbólica, para o estabelecimento de uma territorialidade ou desterritorialização do espaço. O autor opta pelo uso da ideia de territorialidade ao propor suas análises, pois vai além da materialização plena do território. Para o mesmo, existe uma contínua articulação entre os

processos de territorialização, advindos das relações de poder, mais funcionais (materiais) e os que se fundamentam em uma carga mais simbólica, considerando ainda que não há como conceber territórios puramente funcionais ou puramente simbólicos. Nesta lógica, “embora todo território tenha uma territorialidade (...) nem toda territorialidade(...) possui um território no sentido de sua efetiva realização material” (HAESBAERT, 2015, p. 102-103).

Importante, entender que mais que uma mera delimitação legal, o território apresenta-se como uma construção social, que marca as relações humanas num dado momento histórico e em determinado espaço geográfico. Desse modo, considera-se de acordo com Silva (2012, p.152), que o território é (...) “um espaço de construção histórica e social, de poder instituído (porém não imutável), caracterizado por recursos físicos (naturais e industriais) e valores (históricos e culturais), que estabelece uma relação de identidade ao corpo social que nele habita”. Ou mesmo de acordo com Souza (2012, p.111), que o território não deve ser definido unicamente como um espaço delimitado por relações fronteiriças legais, mas principalmente pela delimitação construída pelas relações humanas estabelecidas nele, ou seja, “(...) todo espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder é um território (...)”.

Conclui-se que vários são os territórios estabelecidos a partir das relações de poder, de produção, de ocupação, de vivência com o rio de uma determinada localidade, estes vários usos múltiplos permitem que as populações organizem seus territórios dando a ele sentido/significância, territorializando o espaço que empreendimentos de grande porte como os aproveitamentos hidrelétricos acabam por desterritorializar. Neste contexto, e para a pesquisa, toma-se território como a base espacial pela qual as relações sociais e as lutas de classes se dão, sem considerar o espaço apenas como substrato, mas sim como parte deste território.

Concorda-se ainda, que o Estado e suas várias instituições, como elementos integrantes das relações sociais e, influenciado pelos modos de produção desenvolvidos ao longo do tempo histórico, são responsáveis diretos pela organização administrativa e legal desta base espacial e pelas decisões que levam a utilização dos recursos nela inseridos, influenciando e até mesmo determinando os modos de uso do espaço e consequentemente dos vários territórios, que a partir de suas divisões se delimitam. No entanto, é importante entender, que o Estado não organiza o território de modo neutro e nem mesmo de modo equilibrado em relação às lutas e conflitos socioeconômicos, que sobre este, são travadas.

2.2.2 O Estado e seus espaços de poder

Considerando-se o Estado com suas estruturas institucionais, incluindo as instituições políticas e governamentais, o responsável por decisões que influenciam a ocupação e estruturação dos territórios, igualmente, pode-se considerá-lo responsável também pelos resultados das lutas vivenciadas por grupos ou classes de interesses econômicos, socioculturais e políticos muitas vezes contrários e desiguais que nesse território se estabelecem.

E diante da importância que este Estado passa a ter em contextos como os que se relacionam a processos decisórios referentes a grandes empreendimentos de infraestrutura dentro do território nacional, parece fundamental, para a pesquisa, esclarecer o entendimento do que seja o Estado e suas diversas ações dentro desses processos.

De acordo com Poulantzas (1985), cada tipo de Estado se fundamenta a partir de um determinado tipo de modo de produção. Compreendendo como modo de produção, ainda segundo Poulantzas (1985, p. 21), aquele que “não é o produto de uma combinação entre diversas instâncias em que cada uma possuiria previamente, ao se relacionar uma estrutura intangível (...)” mas sim, “(...) unidade de conjunto de determinações econômicas, políticas e ideológicas, que delimita as fronteiras desses espaços, delineia seus campos, define seus respectivos elementos(...)”.

Com outras palavras, cada organização humana, assentada sobre um determinado espaço, seu modo de ocupar e explorar este espaço em um determinado tempo histórico, leva a formação de bases político-jurídica-econômicas que acabam por direcionar a própria organização de vida, definindo seus elementos formadores e estabelecendo por fim um modo de produção.

No caso das sociedades modernas, o modo de produção que prevalece é o modo de produção capitalista, estruturado na desigual exploração dos recursos e bens que são consumidos por meio do trabalho e da produção, em que os meios de produção “são propriedade privada duma classe social em contraposição a outra classe de trabalhadores não-proprietários” (SINGER, 1987, p. 7). Essa produção influencia na organização das relações sociais, as quais se fundamentam em uma constante luta de classes que, de acordo com Harvey (2005), transparece no próprio espaço geográfico, passando a se construir com mais intensidade com o advento do modo de produção capitalista, de maneira material e imaterial,

por meio das lutas e desigualdades que se estabelecem a partir da exploração dos recursos ou produção de bens e serviços advindas das dinâmicas capitalistas.

Seguindo a ideia de que o Estado se fundamenta a partir do modo de produção vivido, pode-se afirmar que, associado ao modo de produção capitalista, têm-se o chamado Estado Capitalista detentor de características específicas em relação as dinâmicas de produção e exploração. E também, têm-se uma determinada postura diante das disputas estabelecidas pelos grupos sociais, que se relacionam de maneira desigual diante da exploração de recursos e produção de novos produtos e serviços. Ou mesmo, segundo Offe (1984, p. 123) o “Estado capitalista, abstraindo-se as diferenças históricas e as mudanças de sua estrutura e de sua função, refere-se a uma forma institucional do poder público em sua relação com a produção material.”

São vários os autores que discutem a questão do Estado e seu papel em relação as negociações relacionadas ao consumo do espaço e da produção, assim como da organização de vida em sociedade sobre este ou aquele território. Entre esses autores os escolhidos como base para discussão proposta pela tese foram Poulantzas (1971, 1985), Offe (1980, 1984), Harvey (2003, 2005, 2011), a partir da discussão que fazem de como em um Estado dito capitalista, as classes sociais ou grupos com objetivos diversos influenciam por meio das estruturas estatais e instituições políticas governamentais, as decisões voltadas para interesses nacionais, tanto quanto, discutem a postura do Estado e dos governos diante do poder atribuído a determinados grupos a partir das lutas mencionadas.

Para a pesquisa o que se torna fundamental em relação a esse tipo de Estado, é entender como o mesmo se posiciona em relação a tais disputas, ou seja, em relação a manutenção de direitos e aos conflitos de interesses que prevalecem em uma sociedade economicamente desigual. Por exemplo, como esse Estado age em meio a um processo decisório que influenciará de maneira negativa o modo de vida de parcela da sociedade, mas que pode, em curto e médio prazo, favorecer economicamente outra parcela? Ou ainda, como o Estado se posiciona diante de um conflito de interesses desiguais e voltados para a manutenção de direitos diversos, vivenciado por grupos socioeconômicos diferentes, mas que se relacionam sobre a mesma base territorial?

Ao revisar os autores mencionados, é possível afirmar diferentes reflexões teóricas em relação ao posicionamento do Estado e as lutas de classes, em uma das reflexões o Estado é dado, **declaradamente, como um aliado das classes dominantes** a favor de seus objetivos

econômicos, ou seja, o Estado com suas estruturas institucionais e políticas, torna-se um instrumento das classes dominantes ao contribuir para favorecer e manter os interesses dessas classes em prevalência nas decisões que se referem a questões nacionais, como questões relacionadas ao estabelecimento de infraestruturas, exploração de recursos e ocupação do espaço nacional que amplia, por meio de financiamentos e investimentos, as riquezas desses grupos. Enquanto nas demais reflexões, o Estado é dado **não declaradamente** como instrumento das classes dominantes, mas sim como autônomo das relações de produção e institucionalmente organizado para garantir os interesses e direitos dos grupos formadores da sociedade, favorecendo-os de maneira equilibrada diante de suas reivindicações, **apesar de ser capturado pelas classes dominantes** diante das estruturas capitalistas de produção e organização das nações, que se formam a partir desse modo econômico de produção.

Em relação à primeira reflexão Harvey (2003, p. 121), ao descrever variados processos de espoliação de riquezas e recursos atribui ao Estado o papel central, de mantenedor da ordem exploratória, considerando o mesmo um instrumento das classes dominantes, pois “o Estado com seu monopólio da violência e suas definições da legalidade, tem papel crucial no apoio e na promoção de processos” como:

(...) a mercadificação e a privatização da terra e a expulsão violenta de populações camponesas; a conversão de várias formas de direitos de propriedade (comum, coletiva, do Estado etc.) em direitos exclusivos de propriedade privada; a supressão dos direitos dos camponeses às terras comuns [partilhadas]; a mercadificação da força de trabalho e a supressão de formas alternativas (autóctones) de produção e consumo; processos coloniais, neocoloniais e imperiais de apropriação de ativos (inclusive de recursos naturais); a monetização da troca e a taxação, particularmente da terra; o comércio de escravos; e a usura, a dívida nacional e em última análise o sistema de crédito como meios radicais de acumulação primitiva. (HARVEY, 2003, p. 121)

Para o autor, tais processos se ampliam diante das especificidades da produção e da maneira como o espaço e seus elementos são utilizados em meio aos interesses do capital e do ideal desenvolvimentista a ele interligado. Afinal, para Harvey (2003), “a transição para o desenvolvimento capitalista dependeu e continua a depender de maneira vital do agir do Estado. O papel desenvolvimentista do Estado começou há muito tempo, e vem mantendo as lógicas territorial e capitalista do poder sempre interligadas (...)” (HARVEY, 2003, p. 121)

Tal discussão deixa evidente ainda que, para a manutenção das relações capitalistas de produção, como descritas acima por Harvey (2003), torna-se necessário que o espaço se delimite e tenha a seu favor um aparato institucional, dando destaque a arranjos

administrativos que favoreçam os objetivos econômicos dos grupos hegemônicos e os façam prevalecer neste sentido. Então, Harvey (2003) trabalha com a ideia de que a territorialidade dada por um recorte territorial legal é necessária para o bem-estar e manutenção do capitalismo, tanto quanto para os agentes independentes (os que estão fora das relações de soberania), mas que se relacionam diretamente com os líderes do território em questão, pois:

(...) o capitalismo requer entidades territoriais soberanas para tornar coerentes (pela força se necessário) os arranjos institucionais e administrativos (como os direitos de propriedade e as leis do mercado) que sustentam seu funcionamento. Mas o capitalismo também pressupõe a existência de indivíduos soberanos livres para exercer atividades especulativas e inovações empresariais que tornam o capitalismo tão dinâmico e mantêm a acumulação do capital em movimento. (HARVEY, 2011 p. 162)

A partir das afirmativas de Harvey (2003, 2011) em destaque acima, é possível concluir que não se pode negar que exista um envolvimento do Estado a favor dos interesses das classes dominantes, em meio aos processos decisórios e em relação aos conflitos estabelecidos pelas lutas de classes, no entanto, aprofundando-se em tais discussões, pode-se deparar com o segundo grupo de reflexões, ou seja, outras maneiras de explicar esse envolvimento entre o Estado e as classes dominantes, que de modo geral, não o nega diretamente, porém o descreve em outros moldes e complexidades, deixando evidentes as dificuldades de se atribuir ao Estado capitalista um caráter classista, mesmo que seja notória a sua captura pelos objetivos econômicos das classes dominantes.

No segundo grupo de reflexões estão as reflexões de Poulantzas (1971, 1985), por exemplo, para quem o Estado em suas ações gerais de administrador dos recursos territoriais, apresenta certa autonomia em relação as disputas socioeconômicas, pois para ele “O Estado e o poder seriam constituídos de um núcleo inicial impenetrável e de um “resto”, que as classes dominantes, agindo por fora, poderiam influenciar ou no qual poderiam se introduzir”. Ou seja, as classes dominantes poderiam influenciar por meio das instituições políticas partidárias, algumas questões relativas às decisões de Estado, mas não as determinar por meio de um poder efetivamente atribuído e relacionado a seu poder econômico.

Nessa concepção, a autonomia do Estado se daria principalmente por manter-se afastado das relações de produção, tendo em vista que o mesmo, não sendo detentor direto dos meios de produção, que em sua maioria são propriedade privada da classe dominante e seus diversos grupos, ficaria fora da luta de classes, provocada por essa relação e consequentemente autônomo. Ou mesmo, o afastamento entre o econômico e o político seria

responsável pela autonomia do Estado em relação às disputas socioeconômicas dadas pelas diferenças de classes.

De acordo com Poulantzas (1985), o Estado, por meio de suas instituições públicas e políticas, se estrutura para agir em prol da sociedade no geral. É organizado para atender as reivindicações de toda a sociedade, cedendo às pressões dos diferentes grupos sociais inclusive das classes baixas e miseráveis que necessitam de ajuda governamental para se equilibrarem dentro de uma sociedade desigual, não estando assim, e declaradamente, a favor de uma classe específica.

Nessa perspectiva, muitas vezes, o Estado favorece as classes dominadas, a exemplo de serviços sociais disponibilizados (transporte, saúde, moradia, etc) ou de estabelecimentos legais que protejam a classe dominada de abusos por parte das classes dominantes. Porém, segundo o próprio Poulantzas (1985, p. 36), apesar de sua autonomia em relação às lutas de classes, o Estado trabalha para a hegemonia de classe quando “age no campo de equilíbrio instável do compromisso entre as classes dominantes e dominadas.” Afinal, ao “encarregar-se ininterruptamente de uma série de medidas materiais positivas para as massas populares”, atende as pressões das classes dominadas e, com tal atendimento, enfraquece-as em suas lutas e movimentos sociais, permitindo com isso, a acomodação do Estado em seus cuidados mais profundos com tais grupos.

Ainda para Poulantzas (1985), o favorecimento das classes dominadas acontece na intenção de controlar e impedir as lutas e movimentos sociais, distanciando as classes dominadas dos questionamentos políticos, o que, por sua vez, acaba fortalecendo as relações políticas dos que pertencem aos grupos hegemônicos, incentivados a se organizarem por meio de seus capitais técnicos, legais e culturais a participarem mais diretamente das instituições públicas e político-partidárias que compõem o Estado e, conseqüentemente, participarem das decisões por via de cargos e funções públicas.

Portanto, é possível compreender que para Poulantzas (1985), ao Estado cabe, em primeira instância, o atendimento dos direitos e dos objetivos econômicos desiguais de classes, porém ao atender as classes baixas em suas reivindicações, desorganizando-as politicamente e, em sentido inverso, contribui para a organização política das classes dominantes, favorecendo e dando força política para esta última.

E, assim, o Estado seria responsável por organizar o “(...) interesse político a longo prazo *do bloco no poder*, composto de várias frações de classe burguesas (pois a burguesia é

dividida em frações de classe)” (POULANTZAS, 1985, p. 145) (grifo do autor). Ou seja, como o autor alerta, no interior desta classe burguesa, existem diferenças que precisam ser amenizadas para a constituição de uma unidade política, que possa se fortalecer na busca por fazer as decisões caminharem a favor do bloco dominante, e contribuir para essa unidade também tem sido um papel do Estado.

Desse modo, e ainda, de acordo com Poulantzas (1985, p. 145-146)

O Estado constitui, portanto, a unidade política das classes dominantes: ele instaura essas classes como classes dominantes. Esse papel fundamental de organização não concerne aliás a um único aparelho ou ramo do Estado (os partidos políticos), mas, em diferentes graus e gêneros, ao conjunto de seus aparelhos, inclusive seus aparelhos repressivos por excelência (exército, polícia, etc.) que, também eles, desempenham essa função. O Estado pode preencher essa função de organização e unificação da burguesia e do bloco no poder, na medida em que detém uma autonomia relativa em relação a tal ou qual fração e componente desse bloco, em relação a tais ou quais interesses particulares. Autonomia constitutiva do Estado capitalista: remete à materialidade desse Estado em sua separação relativa das relações de produção, e à especificidade das classes e da luta de classes sob o capitalismo que essa separação implica.

Em resumo, a autonomia do Estado, dada pelo seu distanciamento das relações de produção, o permite em suas funções de organizador e administrador dos interesses gerais da sociedade, favorecer as diversas classes atendendo suas reivindicações, mas de maneira mais ampla organizando a participação de um ou outro grupo dominante nas instituições públicas e políticas, dando aos participantes desses grupos um maior poder de influência sobre as decisões governamentais. Em vista disso, é possível concluir que a autonomia do Estado lhe permite contribuir para o fortalecimento das classes dominantes no poder governamental, sem servir a estas como um mero instrumento para esse poder.

Neste mesmo contexto, Offe (1984) apresenta historicamente a formação do Estado capitalista, ligado às necessidades impulsionadoras das relações de produção industrial e sua possível estruturação classista, advinda dessas relações, mas aliada, no entanto, a sua necessidade de se mostrar neutro e afastado desse elemento, para se manter em sua função de organizador autônomo da sociedade em suas complexidades gerais.

Afinal, de acordo com o autor:

A emancipação do sistema de dominação política das algemas feudais ou absolutistas tornou-se, mais cedo ou mais tarde, o requisito para o desenvolvimento da industrialização capitalista, que somente permitia a soberania em sua forma burguesa. O fato da funcionalização da soberania exige que o aparelho estatal assuma *funções de classe sob o pretexto da neutralidade de classe* e invoque o álbi do universal para o exercício do seu poder particular. Essa imposição permanente não resulta apenas, ou não especialmente, do próprio peso histórico das normas

constitucionais republicanas codificadas; ela decorre funcionalmente, antes de mais nada, da exigência de, em nome do bem-estar geral, concretizar as condições sociais de existência do capital *contra* a resistência empírica dos capitais individuais, e vice-versa, do perigo de que o caráter classista da dominação política, praticado abertamente e tornado consciente, conduza ao risco de uma polarização das classes e de uma politização da luta de classes. (grifos do autor) (OFFE, 1984, p.163)

Offe (1984), portanto, apresenta o Estado como um organizador das relações e das disputas de classe, mas que deve necessariamente se manter visivelmente autônomo dentro de uma sociedade capitalista, assim para o autor:

O Estado nem está a serviço nem é “instrumento” de uma classe contra outra. Sua estrutura e atividade consistem na imposição e na garantia duradoura de regras que institucionalizam as relações de classe específicas de uma sociedade capitalista. O Estado não defende os interesses particulares de uma classe, mas sim os interesses comuns de todos os membros de uma sociedade capitalista de classes. (OFFE, 1984, p. 123)

E, discutindo essa autonomia, sua importância para a organização da sociedade e também para a manutenção do Estado em todas as suas organizações internas, Offe (1984, p.163), ainda nos alerta que diante de seu problema estrutural o Estado capitalista

(...) precisa simultaneamente praticar e tornar invisível o seu caráter de classe. As operações de seleção e direcionamento de caráter coordenador e repressor que constituem conteúdo de seu caráter classista, precisam ser desmentidas por uma terceira categoria de operações seletivas de caráter ocultador: as operações divergentes, isto é, as que seguem direções opostas. **Somente a preservação da aparência da neutralidade de classe permite o exercício da dominação de classe.** (grifo nosso)

E assim, Offe (1984) discute outras justificativas para a existência de uma relação estabelecida entre o Estado, suas instituições públicas e políticas e a produção geradora da acumulação capitalista. Entre elas o fato dessa acumulação ser responsável pela manutenção da estrutura estatal, por exemplo, via impostos, dessa maneira, de acordo com o autor, “o poder público depende, indiretamente do sistema tributário, do volume da acumulação privada.” (OFFE, 1984. p. 123) Ou seja,

(...) o poder estatal e a acumulação privada se impõem sobre as formas mais variadas e distintas na política. No entanto, essas formas têm em comum que o interesse do Estado autônomo em preservar as condições para o exercício público do poder (e em consequência, o interesse na continuação da acumulação) não se baseia, de modo algum, nem em quaisquer alianças entre o aparelho estatal e certas classes ou camadas, nem no acesso privilegiado dos membros da classe capitalista aos centros de decisão do Estado. Este acesso privilegiado quando ocorre, não é causa, mas sim o reflexo institucional da dependência estrutural da atividade em relação ao funcionamento da acumulação. Desse ângulo, não são fundamentalmente os agentes do processo de acumulação que estão interessados em instrumentalizar o poder

estatal mas, ao contrário, são os agentes do poder estatal que – a fim de assegurar sua própria capacidade de funcionamento – obedecem, como seu mandamento mais alto ao imperativo da constituição e consolidação de um desenvolvimento econômico favorável. (OFFE, 1984. p. 124)

Logo, mesmo afirmando a autonomia do Estado em relação às atividades produtivas, o autor, destaca que muitas vezes as relações de poder que se estabelecem entre o Estado e as classes dominantes, são advindas das necessidades econômicas do próprio Estado para fazer funcionar suas instituições. Nesse ponto de vista, discute de maneira ampla que o equilíbrio das relações de produção (força de trabalho *versus* meios de produção) pode manter o próprio equilíbrio das relações de poder entre o Estado e a luta de classes e consequentemente a manutenção do Estado autônomo.

Para o autor, o papel do Estado é o de contribuir, por meio das regras institucionais, para o equilíbrio das relações de produção e consequentemente para a acumulação, influenciando diretamente a relação entre proprietários e trabalhadores diante das relações socioeconômicas advindas da produção de bens e serviços, sem todavia ser elemento constituinte de tais relações ou ainda favorecer este ou aquele grupo dentro das mesmas.

Offe (1984, p.128) afirma que:

(...) o critério estratégico mais abstrato e mais geral da política do Estado capitalista consiste em tornar as medidas e criar as condições para que todos os sujeitos jurídicos introduzam efetivamente nas relações de trabalho a sua propriedade (em bens ou força de trabalho). Mesmo as áreas mais antigas da atividade estatal (a formulação e aplicação das regras de direito privado, a proteção à propriedade o desenvolvimento do sistema monetário) podem sem dificuldade ser subordinadas a esse ponto de referência comum. Como se vê, essa estratégia mais geral do Estado capitalista não visa em absoluto a uma proteção especial a um certo interesse de classes, mas sim ao interesse geral em todas as classes, na base das relações de troca capitalista.

Então, inter-relacionando as discussões propostas por Poulantzas (1985) e Offe (1984), pode-se aceitar que é possível dizer que, o Estado capitalista não está institucionalmente a serviço das classes dominantes, pois mesmo que tenha contribuído para organização e evolução histórica das relações capitalistas de produção, se mantém, oficialmente, fora das negociações econômicas (relações de produção), e o que garante sua autonomia enquanto instituição. No entanto, não há como negar que o mesmo influencia na organização política dos diversos grupos sociais e em meio a essa influência, acaba favorecendo os grupos dominantes contribuindo para inserção dos mesmos nas organizações públicas e políticas do Estado, principalmente porque, apesar de não ser elemento das relações de produção, o Estado

necessita da acumulação econômica advinda dessa relação e, que por sua vez, o mantém financeiramente.

O Sufrágio Universal, determinando como máximo o interesse geral do povo, poderia ser mais um elemento de demonstração da autonomia do Estado em relação ao econômico, tendo em vista que o Sufrágio Universal deveria, considerando o seu princípio teórico, permitir a todas as classes e fração de classes participação na vida política de determinado território. Contudo, não se pode esquecer que para tal participação é preciso ter certa organização partidária, que como já mencionado, acaba sendo influenciada pelo próprio Estado, tanto na desarticulação dos grupos dominados, como pelo incentivo aos grupos dominantes.

Admite-se, por isso, que as classes dominantes organizadas e incentivadas pelo Estado em relação a sua participação política partidária, chegam ao poder via instituições políticas governamentais que, por meio do Sufrágio Universal, tornam-se acessíveis aos grupos que tenham possibilidades de organização e capital político para tanto. Quando no governo, devidamente representados, os grupos dominantes se inserem nos processos políticos decisórios, podendo, por sua vez, gerar vantagens aos grupos que representa.

Conclui-se, portanto, em outras palavras que as classes dominantes, por meio dos aparelhos de Estado, entre eles os partidos políticos, podem influenciar as decisões, que de âmbito nacional, influenciam a vida de toda a sociedade, mas que de maneira mais direcionada, contribui para a acumulação de riquezas nas mãos de poucos, meta primeira, das classes dominantes ao acessar o poder.

Aceita-se ainda, que o Estado não é um instrumento oficial das classes dominantes, porque não pode se declarar assim em uma sociedade dita democrática, mas ao contribuir para organização política das classes dominantes, também contribui para sua constante acumulação de riquezas. Neste caminho, o Estado sequer mantém intacta sua autonomia de Estado diante das negociações socioeconômicas, pois é possível verificar, que ao não se declarar como instrumento das classes dominantes, apesar de ajuda-las em sua inserção no poder, isenta-se da luta de classes que as negociações político-econômicas provocam em uma sociedade desigual.

Visualizam-se tais questões no objeto de estudo da pesquisa, ou seja, em meio aos conflitos estabelecidos pela disputa de direitos e interesses econômicos vivenciados pelos vários agentes envolvidos com as decisões voltadas para a construção e funcionamento de

UHEs no âmbito do planejamento e licenciamento ambiental. UHEs, que no caso da pesquisa estão planejadas para as regiões norte e centro-oeste, áreas de ampla biodiversidade ambiental e sociocultural, mas que apresentam o maior potencial hidrelétrico disponível dentro do território nacional imprescindível para o desenvolvimento econômico do país, de acordo com os empreendedores.

Logo, neste caso, o Estado brasileiro, mesmo que formalmente autônomo em relação às atividades produtivas e acumulativas, usa de sua força legal, ou de seus aparelhos institucionais e político partidários para impor decisões favoráveis ao grande capital. A aprovação de grandes empreendimentos de infraestrutura em áreas de ampla biodiversidade ambiental, habitadas por comunidades ribeirinhas, tradicionais e indígenas que modificam tais ambientes e acabam por impedir a manutenção destas comunidades, parece ser um grande exemplo desse favorecimento.

Algumas vezes essas decisões também se utilizam de um conhecimento tecnológico bem fundamentado para fazer valer o poder de um ou outro grupo dentro dos processos decisórios, que aprovam tais empreendimentos e fundamentam uma destruição da natureza e dos modos de vida a ela associada.

2.3 Teoria crítica da tecnologia

2.3.1 Teoria crítica da tecnologia

A tecnologia e sua evolução, como por exemplo, os vários caminhos para produção de energia elétrica, tem gerado discussões relacionadas às funções e à importância que essa evolução tecnológica, em suas mais diversas formas, tem sobre a estruturação da organização dos modos de produção e de vida das populações no geral. Quer dizer, pesquisadores e teóricos analisam e discutem o poder que a tecnologia tem no direcionamento das decisões voltadas à produção de bens e serviços e, conseqüentemente na ocupação do espaço e na utilização dos recursos que o compõem e envolvem uma determinada sociedade.

Nesse caso, Feenberg (2010), por meio de uma discussão relacionada com a teoria crítica da tecnologia, propõe uma reflexão, polemizando a ideia da racionalidade instrumental

e a difusão de que a modernização tecnológica das sociedades é o objetivo central do progresso e vice-versa. O autor discute a complexidade da internalização da ciência e da tecnologia na sociedade, sem se ater a ideia do determinismo tecnológico, em que as tecnologias têm uma lógica funcional autônoma, sem influência recíproca estabelecida entre a sociedade e a tecnologia. Para ele, a tecnologia não é apenas o controle racional da natureza, mas também social e nessa perspectiva, as tecnologias não são totalmente autônomas, ou seja, “(...) tanto seu desenvolvimento, quanto seu impacto são intrinsecamente sociais”. (FEENBERG, 2010, p.70)

A internalização da ciência e da tecnologia na sociedade, de acordo com Feenberg (2010) é mediada ou regulada por quatro regimes: o utilitário (mercado); cognitivo (acadêmico); de trânsito (pesquisador); normativo (Estado). Então, para ele o mercado a ser discutido deve ser o capitalista, tendo claro que o aparelho estatal sanciona qual é a melhor tecnologia a ser utilizada, ao regulamentar as normas e padrões de uso das mesmas e que a ciência encarnada nos pesquisadores e intelectuais apoiados no senso comum, está impregnada de valores, apesar de o senso comum a aceitar como neutra.

Importante destacar que para Feenberg (2010, p. 13) “a tecnologia não é uma mera base técnica orientada para adequar a racionalidade que poderia ser, além de capitalista, socialista ou comunista”. Para ele, a tecnologia é uma ampla fonte de poder e, portanto, a democracia é obscurecida pelo “poder dos senhores dos sistemas técnicos” que têm mais poder do que as instituições governamentais. É nesse sentido que se pode relacionar a discussão proposta pelo autor com as discussões propostas nessa pesquisa e, principalmente com as relações de conflito que as decisões voltadas para os grandes empreendimentos hidrelétricos apresentam. Tais decisões, na maioria das vezes, se baseiam em uma tecnocracia autocrática por essência, pois as decisões se dão em meio a um processo burocrático realizado por tecnocratas que respondem aos interesses econômicos de grandes corporações construtoras, produtoras ou financeiras.

Para democratizar as decisões voltadas para a implantação de novas tecnologias ou para a determinação da prevalência de tecnologias dentro das relações sociais, o autor discute a necessidade de se abrir a caixa preta da ciência, assim:

(...) reforça a proposta de que seja aberta a caixa-preta dos códigos técnicos. O que equivale a colocar em prática perguntas como: por que usar agrotóxico, se há outra tecnologia melhor? Se a resposta é o preço mais baixo ou a rentabilidade assegurada pelo modelo econômico, então certamente há bloqueios não-tecnológicos à mudança

do agrotóxico para a adubação verde sem química, de base agroecológica. Em outras palavras, trata-se de estabelecer regimes sociais de regulação para democratizar os circuitos complexos entre conhecer os detalhes dos modos operatórios e atuar democraticamente para retificar, superar ou proibir, transformar e revolucionar tecnologias nocivas, embora lucrativas. (FEENBERG, 2010, p. 15)

Isto posto, pode-se admitir que ao conhecer melhor os mecanismos de funcionamento das técnicas e tecnologias, os grupos sociais poderiam participar de modo mais direto das decisões que regulamentam a produção e o uso de tais instrumentos pela sociedade, podendo proibi-los ou modificá-los no caso desses prejudicarem, de alguma maneira, parcela da sociedade em questão.

As hidrelétricas parecem ser, em sua organização geral, uma enorme caixa preta para as populações ribeirinhas, tradicionais ou indígenas, que em grande maioria não têm capital técnico suficiente para compreendê-las em seu funcionamento mais específico, apesar de serem munidas de um capital cultural que as tornam especialistas das dinâmicas da natureza da bacia hidrográficas na qual se inserem. Ainda é possível afirmar que, se um grande número de pessoas em todas as partes do país pudesse entender os problemas que as UHEs oferecem ao meio ambiente e as populações habitantes das regiões onde são construídas, poderiam compreender as contestações dos grupos locais contrários e até mesmo exigir novas propostas substitutivas e menos devastadoras de modo a favorecer esses grupos e também a manutenção dos recursos naturais importantes para o equilíbrio ambiental da nação.

No caso dos grandes empreendimentos hidrelétricos existem várias decisões a serem tomadas que podem modificar a organização espacial e de vida da população de um determinado território, dessa maneira, as decisões não são apenas técnicas e econômicas, mas também sociais, no sentido de que tais decisões podem levar a uma nova maneira de utilização dos recursos locais, como as águas do rio e seus elementos do entorno, além de obviamente, a produção de um insumo importante para o país.

Afinal,

As tecnologias são selecionadas a partir de interesses entre muitas possíveis configurações. Na orientação do processo de seleção, estão códigos sociais estabelecidos pelas lutas culturais e políticas que definem o horizonte sob o qual a tecnologia atuará. Uma vez introduzida, a tecnologia oferece uma validação material do horizonte cultural para o qual foi preformada. Isso pode ser chamado de viés da tecnologia: aparentemente neutra, a racionalidade funcional é engajada em defesa de uma hegemonia. Quanto mais a sociedade emprega tecnologia, mais significativo é esse engajamento. (FEENBERG, 2010, p. 82)

“A tecnologia não é, assim, um mero meio para se chegar a um fim: padrões de desenho técnico definem partes principais do ambiente social (...)” (FEENBERG, 2010, p. 87) e nesse caso, devem ser devidamente avaliados, pelos envolvidos, antes de sua implantação. Pois, como o próprio autor afirma: “as escolhas técnicas muitas vezes se dão em favor de um determinado grupo, pois cada segmento tecnológico está engajado em defesa de uma hegemonia.” (FEENBERG, 2010, p.87)

Ao refletir sobre as decisões voltadas para a produção hidrelétrica pode-se concluir que as escolhas associadas a esses empreendimentos também estão ligadas aos objetivos econômicos dos grupos hegemônicos, que detentores do capital, fazendo as decisões seguirem a seu favor na intenção da acumulação constante de bens e riquezas. Por conseguinte, aceita-se que a escolha pela produção hidrelétrica é também uma escolha para a manutenção do poder hegemônico, pois “enquanto a escolha permanece escondida, a imagem determinística de uma ordem social justificada tecnicamente é projetada” (FEENBERG, 2010, p. 82)

Em meio à definição de qual é a melhor tecnologia a ser aplicada, a produção de energia elétrica e a manutenção da decisão a favor dos grupos hegemônicos, existe a tentativa de grupos menos poderosos, na sua maioria habitantes das áreas a serem afetadas pelas decisões, de participarem das mesmas ou contestarem as mesmas por meio de movimentos e lutas que lhes deem visibilidade, tais movimentos incomodam os que querem fazer permanecer a ideia de que as decisões são a favor de todos, afinal “em tais situações, grupos sociais excluídos do arranjo original articulam os seus direitos não-representados politicamente. ” (FEENBERG, 2010, p. 83) Tal articulação é feita mesmo que para os grupos dominantes os “novos valores por força dos quais os excluídos acreditam que aumentariam o seu bem-estar pareçam meras ideologias” (FEENBERG, 2010, p. 83)

Em meio a essas disputas, os designs tecnológicos podem ser modificados em favor de um grupo que lute por suas mudanças, visto que de acordo com Feenberg (2010, p.100) tais grupos “sofrem eventualmente consequências indesejáveis das tecnologias e protestam”. Ou melhor, o autor afirma que a sociedade organizada pode modificar as decisões ou, ao menos, “expandir a tecnologia para uma escala mais larga de interesses podendo conduzir a seu *redesign*, para uma maior compatibilidade com os limites humanos e naturais da ação técnica” (FEENBERG, 2010, p. 100). Tais modificações levam a algumas rotas beneficiadoras da maioria, impondo ao grupo dominante a aceitação das adequações. A mudança de design tecnológico, em alguns casos, demonstra o quanto a tecnologia tem uma dimensão social, devendo ser vista como detentora de poder em relação a organização de vida

das populações. Dessa maneira, percebe-se que o aumento da participação em decisões que envolvam tais questões, pode ser de fundamental importância para o benefício da maioria, obviamente em sentido mais amplo do que meramente econômico.

Importante ainda destacar que, em suas discussões, Feenberg (2010) está propondo uma reflexão mais profunda sobre uma nova sociedade tecnológica, discutindo questões voltadas para o poder que alguns grupos têm em relação aos rumos a serem tomados para que essa nova sociedade se estabeleça. Este é, portanto, o ponto mais significativo para a pesquisa: a consciência de que o poder que as decisões técnicas e tecnológicas dão a alguns grupos favorecendo a exclusão de outros dentro do processo podem tornar a nova sociedade tecnológica autocrática em sua essência.

Seguindo a discussão, assume-se que as sociedades tecnológicas apresentam em suas bases a constante elaboração de novas maneiras de produção, seja de produtos, seja de serviços. Essa sociedade, associada a ciência e suas criações, se ocupa das riquezas ofertadas pela natureza e as transformam em seu benefício, sempre visando o melhor domínio sobre o espaço. O problema inserido nessa questão é que, nas sociedades capitalistas, esse domínio sobre o espaço tem como intenção primeira a constante e progressiva acumulação de riquezas, afinal de acordo com Harvey (2011, p.152)

A paisagem geográfica da acumulação do capital está em perpétua evolução, em grande parte sob o impulso das necessidades especulativas de acumulação adicional (incluindo a especulação sobre a terra) e, só secundariamente tomando em conta as necessidades das pessoas.

Ainda por Harvey (2011), toda a dinâmica, que visa o domínio da natureza para a ocupação humana e sua intensa produção de riquezas, se desenvolve pela destruição criativa, ou seja, pela produção de bens e serviços que criam mecanismos ou tecnologias para a vida humana, sobre o espaço terrestre, modificando-o de maneira criativa, porém, ao mesmo tempo destrutiva, em relação a sua organização natural, gerando, como já mencionado, amplos conflitos ambientais.

As UHEs são um grande exemplo desse modo de destruição do espaço natural, pois ao mesmo tempo em que, se utilizando de tecnologias de ponta geram um insumo necessário para o contínuo desenvolvimento da economia e da organização da vida material da sociedade, acabam por modificar intensamente o espaço no qual tais obras irão se situar. Dependendo da região na qual estarão inseridas, serão responsáveis pela devastação de

grandes áreas de vegetação, de abrigos de fauna variada, além de impossibilitar a continuidade de modos de vida de populações que habitam as áreas modificadas.

Nesse contexto, é possível afirmar que a tecnologia aplicada para a produção de hidroeletricidade tem levado ao consumo do meio ambiente em todas as suas dimensões, destruindo-o em prol da produção de mais energia elétrica, que apesar de necessária, dependendo do estilo de vida e de desenvolvimento que se queira, segue por vezes, um intenso caminho de destruição do espaço natural.

Por conseguinte, assume-se para análise em questão que as escolhas feitas visam, na maioria das vezes, a acumulação de riquezas, que se fundamentam na exploração ou “mercantilização” da natureza, transformando-a em bem particular de negociação, desconsiderando sua utilização pública ou os seus múltiplos usos. Escolhas essas que, ampliam as desigualdades em relação à ocupação territorial e utilização dos bens naturais, contribuindo diretamente para o aumento de conflitos e disputa de direitos, ou mais especificamente, dos conflitos ambientais.

2.4 Conflitos ambientais e o poder simbólico

2.4.1 Conflitos ambientais e socioambientais

De acordo com as reflexões feitas até o momento pode-se considerar que, as sociedades capitalistas estabelecidas sobre determinados territórios constituem-se de variados grupos sociais, relacionando-se de diversas maneiras, seja na ocupação do território, na utilização dos recursos naturais, na produção de bens e serviços ou na busca pelo desenvolvimento e bem-estar.

O que se sabe é que tais relações nem sempre são harmônicas, pois diante das diferenças advindas do modo de vida de cada grupo, de suas diferenças socioeconômicas e principalmente em relação as suas diferentes necessidades básicas, os grupos sociais entram em choque e disputas para fazerem prevalecer seus direitos e interesses econômicos. Diante de tais fatos, conflitos sociais são vivenciados em todos os territórios, sendo de diferentes intensidades diante dos objetivos e das possibilidades de “luta” que cada grupo apresenta.

Nas teorias sociológicas relacionadas aos conflitos sociais o entendimento do que seja conflito social tem seguido, geralmente, duas vertentes, e de acordo com uma simplificação feita por Viégas (2009, p. 147) concorda-se que:

De um lado, encontraríamos uma visão conflitualista, amparada na hipótese da estruturação do espaço social em classes sociais, representadas por Saint Simon, Proudhon, Marx e autores próximos, para os quais o conflito ocupa posição central na formação conceitual e no corpo teórico do conhecimento; de outro, a vertente a partir da qual se constituiriam as diversas concepções do individualismo metodológico, cujas interrogações sobre a gênese dos conflitos tomam como ponto de partida os comportamentos individuais e as estratégias dos agentes nos sistemas de interação.

Seguindo essa mesma linha de pensamento pode-se destacar também as duas visões teóricas apresentadas por Vargas (2007), aquela que entende conflitos como produto de situações estruturais da sociedade (visão objetivista) e aquela que entende conflitos como produto da percepção das partes envolvidas no mesmo (visão subjetivista). Na primeira visão, os conflitos se originam na situação político-social e na estrutura da sociedade, ou seja, nas diferenças que levam ganhos para uns em detrimento dos outros, enquanto na segunda visão, os conflitos se constituem pela percepção e incompatibilidade de objetivos entre as partes envolvidas, independentemente das suas diferenças de classe. Ainda de acordo com a autora, alguns estudiosos tentam superar esta dicotomia propondo discussões que mesclam essas duas visões.

Para as análises e discussões da tese é possível admitir que são os conflitos gerados pela desigualdade dos objetivos que movem a construção de UHEs, embasados por uma visão mais conflitualista/objetivista dos conflitos, pois os mesmos se estabelecem a partir das diferenças econômicas e das disputas pelos recursos que possam levar ao enriquecimento de alguns e ou manutenção de modo de vida para outros.

Portanto, é possível entender que no confronto de posições o enriquecimento ou a sobrevivência depende das relações construídas, e, no modo de produção capitalista elas nunca são equilibradas. Para Harvey (2003, p.121), por exemplo, a acumulação primitiva, ou acumulação por espoliação como prefere chamar, e que permanece até os dias de hoje, faz as populações camponesas, ou como em nosso estudo, as populações ribeirinhas e tradicionais, serem expulsas de suas terras em prol da privatização constante das propriedades ou dos recursos, como a “mercantilização” da água em prol da produção energética. Nesse exemplo,

as populações locais com seu modo de vida autóctone e baseado em atividades específicas ficam no prejuízo enquanto o grande capital se favorece.

A mercantilização da natureza, de acordo com Becker (2005), é um caminho de negociação que tem crescido, quer dizer, “tornar os bens da natureza em mercadoria não é mais fantasia”. A água também tem se transformado em mercadoria e utilizá-la para a produção de energia é uma das maneiras de negociá-la tirando das populações locais o seu direito de “uso livre”. A natureza, o rio ou “a floresta são bens públicos, e a venda de floresta significa venda de território e não é correta do ponto de vista do país” (BECKER, 2005, p. 77), afinal, nesse sentido, existe uma privatização dos recursos naturais e a negociação em benefício do acúmulo de capital, desconsiderando o interesse populacional e suas necessidades. Essas questões geram grandes conflitos sociais que podem ser considerados como socioambientais ou conflitos ambientais.

Diante do exposto, é possível afirmar que os conflitos ambientais ou socioambientais vêm ganhando força a partir do aumento da mercantilização da natureza. Tais conflitos “surtem das distintas práticas de apropriação técnica, social e cultural do mundo material” e “(...) a base cognitiva para os discursos e as ações dos sujeitos neles envolvidos configura-se de acordo com suas visões sobre a utilização do espaço” e dos recursos naturais nele inseridos. (ZHOURI e LASCHEFSKI, 2010, s/p.). Logo, os diferentes grupos sociais se confrontam na tentativa de fazer valer seus direitos diante da exploração dos recursos naturais e seus possíveis fins.

Disputas de legitimidade instauram-se, concomitantemente, na busca de caracterizar as diferentes práticas como ambientalmente benignas ou danosas. Nessas disputas em que diferentes atores sociais ambientalizam seus discursos, ações coletivas são esboçadas na constituição de conflitos sociais incidentes sobre esses novos objetos, seja questionando os padrões técnicos de apropriação do território e seus recursos, seja contestando a distribuição de poder sobre eles. (ACSELRAD, 2010, p.103)

Ainda de acordo com Zhouri e Laschefski (2010, s/p.) os conflitos ambientais se dividem em:

(...) distintos tipos de conflitos que tiveram vigência individualizada ao longo da história da apropriação social do espaço, mas que tenderam a ser unificados sob um mesmo universo semântico a partir da configuração da problemática ambiental, como pertinentes aos modos de articulação espaço-temporal das práticas sociais.

Isso posto, conclui-se que os conflitos ambientais se formam a partir das contendas resultantes da ocupação e estruturação do espaço ou de um determinado território por grupos

com necessidades e objetivos diferentes em relação a natureza e a maneira como a mesma será manejada. E ao pensar na justiça ambiental objetivo desses conflitos, Acselrad (2010) alerta ainda, para a necessidade de saber distinguir o que é apenas retórica e o que realmente busca uma justiça ambiental plena, ou seja, que considere amplamente todas as relações postas no ambiente, como por exemplo, as relações de trabalho/desemprego, de fome, de sobrevivência e desigualdade que se estabelecem nas diferenças diante da ocupação/utilização do território e seus elementos. Pois, ainda segundo Acselrad (2010, p. 105), “uma diferenciação interna ao “ambientalismo” mostrou-se, desde logo, diretamente relacionada ao modo como as questões do combate à desigualdade foram ou não articuladas ao conteúdo das lutas ambientais”.

No caso estudado, o conflito se constrói a partir da apropriação ou mercantilização do rio para o estabelecimento da produção hidrelétrica e se estabelece de modo conflitualista/objetivista enquanto se constitui como um conflito ambiental, neste conflito as lutas se estabelecem no entorno de uma justiça ambiental que se faça plena e não apenas simbólica, levando em consideração todas as relações de sobrevivência que se estabelecem por meio da disputa pelo território e seus elementos constituintes.

Afinal, é fato que a produção de hidroeletricidade a partir de um determinado rio leva a exclusão ou modificação intensa de outras apropriações deste mesmo rio. Os agentes envolvidos com a utilização desse recurso natural, em todas as suas dimensões, irão se confrontar na tentativa de fazer priorizar seus propósitos e direitos, buscando caminhos que lhes permitam ganhar visibilidade dentro da disputa.

Entre os envolvidos em tal produção estão os interessados na obra e seu funcionamento compondo uma aliança entre empresas construtoras, empresas eletromecânicas, empresas que serão as responsáveis pela venda da energia produzida, os empreendedores e comerciantes locais, o governo e muitas de suas instituições. E em outro extremo os que são contrários a obra sendo eles os moradores das comunidades locais, dentre os quais se tem grupos indígenas, ribeirinhos, populações tradicionais quilombolas, entre outras e também os ambientalistas (pesquisadores, técnicos ambientais e organizações não governamentais / ONGs) que compreendem a intensidade da devastação ambiental que a obra pode representar para a região.

Por conseguinte, em uma ponta do conflito estão os grupos favoráveis a obra e que em sua maioria buscam a acumulação de riquezas, enquanto do outro lado encontram-se as

populações que necessitam do rio para sua vivência material, para a manutenção de seu modo de vida, para a preservação de sua identidade e de seus valores históricos, além dos ambientalistas que prezam o valor ambiental do rio e toda sua biodiversidade. Em meio a tal conflito os grupos se articulam em movimentos que possam garantir suas escolhas, no entanto, tal articulação apresenta-se desequilibrada diante do capital cultural, econômico, político e técnico que cada grupo dispõe e principalmente da ideia de justiça ambiental que cada um busca alimentado pela consideração do que seja benigno ou ambientalmente sustentável.

2.4.2 O Poder simbólico

Para Bourdieu (1984, 1989), os grupos envolvidos em um conflito social (ou socioambiental) necessitam construir suas argumentações de maneira a se fazer visível e ganhar força diante da disputa que se estabelece. Tal visibilidade, de acordo com o autor, se dá por meio do poder simbólico que cada grupo é capaz de produzir e apresentar para sociedade. Tal poder simbólico se constrói a partir dos capitais técnicos, culturais e político-sociais que cada grupo tem como elemento para a construção de seu discurso de modo a torná-lo atraente para outros grupos, e assim, fazendo-o prevalecer.

Para a construção de um poder simbólico é necessário que os grupos envolvidos em conflitos sociais ou socioambientais compreendam, em suas diversas dimensões, como se estrutura a disputa e quais são os objetos que dela fazem parte, pois apenas dessa maneira, os grupos podem compreender quais são as ideias e falas que melhor representam seus interesses e por meio do fortalecimento delas convencer os demais da importância de suas escolhas.

No estudo aqui discutido, é necessário que os grupos envolvidos com as decisões voltadas para a construção de UHEs compreendam as dimensões que compõem a decisão, qual a relação de força estabelecida entre os agentes ou as instituições engajadas na disputa e seus interesses. Toda população ou grupo engajado em uma disputa por um determinado espaço, recurso, bem material ou imaterial, tem certo número de interesses fundamentais comuns e contrários, os grupos de interesses comuns devem se inter-relacionarem na busca pela formação dos sistemas simbólicos ou mesmo do poder simbólico, que poderá levar a um consenso referente as decisões. Afinal, para Bourdieu (1989, p.7-8) “o poder simbólico é, com

efeito, esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhes estão sujeitos ou mesmo que o exercem”.

Para Bourdieu (1989), o poder simbólico e os sistemas simbólicos organizam e delimitam o campo de ação das variadas classes ou grupos sociais, pois de acordo com o autor o “poder simbólico estabelece o sentido imediato do mundo, permitindo a concordância entre as inteligências” (BOURDIEU, 1989, p. 9). Ou melhor, a simbologia estabelecida são os instrumentos de integração social que levam ao conhecimento do modo de organização e do sentido do mundo social, criando um consenso acerca da ordem social que deve ser estabelecida, que deve ser seguida. Esse consenso, e essa ordem, se estruturam a partir do poder simbólico que as ideias tomam para um determinado grupo e diante de uma determinada decisão.

No geral, o consenso produzido é atribuído pelo grupo hegemônico (detentor de poderes econômicos e políticos, detentores de capitais culturais e técnicos que lhe dão a habilidade do discurso e do convencimento), pois tem mais recursos para identificar onde está posto o poder simbólico e os interesses comuns a serem divulgados e aceitos, o que permite a reprodução da dominação. O consenso se constrói dentro do campo que por sua vez se define por meio dos “objetos de disputas e aos interesses próprios e que não são percebidos por quem não foi formado para entrar neste campo” (BOURDIEU, 1984, p. 120). Então, na busca pelo consenso, “as diferentes classes ou frações de classes estão envolvidas numa luta propriamente simbólica para imporem a definição do mundo social” a qual pertencem, buscando traçar, assim, os caminhos para decisões que também as envolvam. (BOURDIEU, 1989, p. 11)

A definição do mundo social influencia as relações de poder, o que se verifica dentro dos processos decisórios que determinam como o espaço e seus recursos naturais serão utilizados na construção de hidrelétricas. As decisões provavelmente se darão a favor do grupo social que conseguiu estabelecer o consenso. Conseguiu convencer a todo grupo qual o melhor caminho a ser seguido, mesmo que diante de um poder simbólico e invisível para a maioria.

No caso das disputas relativas a produção da hidroeletricidade, parece prevalecer o poder simbólico forjado pelo discurso desenvolvimentista e empreendedor, baseado na necessidade de novas tecnologias e consequentemente de mais energia para permitir o uso final destas. Ou melhor, o consenso tem se dado por meio da ideia simbólica que se constrói e

divulga de que o desenvolvimento nacional depende da disponibilidade energética, no caso aqui estudado da disponibilidade elétrica, que por sua vez, depende da hidroeletricidade diante do poder simbólico, de ser esta, uma energia “limpa” e deste modo a mais apropriada para o país.

Obviamente esses argumentos podem ser questionados e tais ideias simbólicas desqualificadas, afinal seria mesmo a hidroeletricidade uma energia totalmente limpa? Será que o desenvolvimento nacional depende diretamente do aumento da oferta de energia elétrica? O aumento de consumo e produção seriam sinônimos de desenvolvimento, qualidade de vida, conforto? Não existiriam outros caminhos? Contudo, fica evidente que, para construir novos modos de interpretar tais questões e contestar o poder simbólico estabelecido com eficiência é necessário que o grupo contrário a tais ideias tenha capital cultural, técnico, econômico e até mesmo político para embasar suas contestações e consequentemente estabelecer novos consensos.

Um exemplo seria o caso “Belo Monte” e os impasses diante da liberação da LO para a usina, caso em que foi grande a disputa para fazer a nação crer nos benefícios ou malefícios da obra. Em tal disputa os resultados atingidos e apresentados ao público foram muito diversos dependendo de que lado do conflito ele era construído. No entanto, o grupo que detinha de mais capital cultural, político e econômico saiu vitorioso, fazendo o público valorizar mais os benefícios do que os malefícios da obra. E diante da invisibilização das populações locais e suas necessidades como parte da nação, a Licença de Operação foi emitida.

Para a pesquisa admite-se, portanto, que enfraquecidos em seu capital diverso, os contrários as hidrelétricas parecem não conseguir evitar que o poder simbólico estabelecido pelos interesses capitalistas impeça suas formas de resistência e dessa maneira os invisibilizam dentro do processo. Isto é, torna-se consenso para sociedade a importância da produção hidrelétrica, mesmo que em detrimento do meio ambiente e dos interesses de grupos sociais afetados negativamente por tais empreendimentos. O poder simbólico contribui diretamente para a fundamentação das decisões, mesmo que as mesmas possam significar impactos significativos para determinadas áreas do país, afinal: “O poder simbólico é um poder de construção da realidade que tende a estabelecer uma ordem (...) um sentido imediato do mundo (...)” (BOURDIEU, 1989, P.9)

2.5 A Limitação dos espaços democráticos

2.5.1 Espaços democráticos e participação

Como pode ser constatado nos itens anteriores, quase todos os conceitos revisados e autores citados até o momento refletem, de um modo ou de outro, sobre a importância ou as falhas que a democracia tem apresentado diante do aparente favorecimento dado a determinados grupos sociais, principalmente aos grupos hegemônicos, quando relacionados a questões de produção e utilização do espaço e ou natureza e seus recursos. Sendo assim, e diante do fato da hipótese que direciona a tese, afirmar que os espaços democráticos estão limitados ao longo dos processos decisórios voltados para os grandes empreendimentos de infraestrutura no Brasil, parece fundamental esclarecer o conceito de democracia seguido e a partir dele esclarecer o que se considerou como espaços democráticos nas análises.

Levando-se em consideração que, com o crescimento das sociedades as decisões em grupo passaram a ser cada dia mais difíceis, e as desigualdades de interesses a cada dia se ampliaram, a humanidade precisou caminhar no sentido de estruturar uma maneira de atender os interesses e diminuir os conflitos. Maneira esta que permitisse de modo mais amplo a participação dos indivíduos nas decisões que pudessem influenciar coletivamente a sociedade. Obviamente esse caminhar foi longo e acompanhou a própria história da organização social, política e econômica dos variados grupos humanos mundo afora.

Para que ocorresse uma organização menos autoritária e centralizada nos desejos de um único soberano, muitos grupos vivenciaram diversos conflitos que buscavam por um lado: a ampliação da cidadania, o aumento da participação política e a diminuição das desigualdades socioeconômicas e por outro: a manutenção das propriedades, o poder de alguns grupos, o livre comércio e a garantia da acumulação de riquezas.

É justamente nesse cenário dubio e diante da necessidade de organização político social das coletividades que surgiu, ainda na antiguidade clássica, o ideal de democracia como sendo um “governo do povo”. De acordo com Ribeiro (2001, p. 8) “a palavra democracia vem do grego (*demos*, povo; *kratos*, poder) e significa poder do povo” (considerando como povo os homens livres, proprietários e não estrangeiros). Esse conceito veio se aprimorando e sofrendo modificações ao longo da história, mas manteve a ideia base de que toda decisão que

possa afetar o grupo deva ser uma decisão de “todos” ou uma decisão da maioria. Isto posto, aceita-se de acordo com Wood (2011, p. 194) que:

(...) pelo menos até a redefinição americana, o significado predominante de “democracia”, tanto no vocabulário de seus defensores quanto no dos detratores, era essencialmente o significado adotado pelos gregos que inventaram a palavra: governo pelo *demos*, o “povo”, com o significado duplo de *status* cívico e categoria social.

Parece significativo, ainda, que para ampliar a compreensão do conceito de democracia como sendo o governo do povo, e considerando este último com significado duplo, deva-se associar o termo a outros dois: cidadania e liberdade, ambos relativos aos indivíduos que pertencem a uma determinada sociedade (povo). A democracia se refere a liberdade (estar livre para) e o direito que o cidadão (indivíduo que faz parte de uma “cidade” e que detém direitos civis garantidos) tem de participar das decisões que o influencia direta ou indiretamente.

Por conseguinte, a democracia, do modo mais amplo e clássico, pode ser dada como “(...) uma das várias formas de governo em particular aquelas em que o poder não está nas mãos de um só ou de poucos, mas de todos, ou melhor, da maior parte, como tal se contrapondo às formas autocráticas de governo (...)” (BOBBIO, 1994, p. 7) como uma monarquia centralizadora, uma aristocracia hereditária ou uma oligarquia com sufrágio restrito.

Pode-se definir a democracia como uma maneira de governar que permite a ampla participação na busca por satisfazer o “desejo” da maioria em qualquer nível de organização institucional ou em qualquer coletividade humana organizada. Garantindo assim, a liberdade de escolha de cada um e do grupo mesmo que por meio de uma representatividade. Afinal, diante das dimensões (tamanho, quantidade) que as sociedades vêm tomando ao longo do tempo, a participação de todos no ato de decidir passou a ser impossível necessitando de órgãos e instituições governamentais que representem os interesses gerais por meio de eleições.

Para que a democracia aconteça, o “fundamental é que o povo *escolha* o indivíduo ou grupo que governa, e que *controle* como ele governa” (grifo do autor). (RIBEIRO, 2001, p. 8) Seguindo o contexto e de acordo com Przeworski (1984, p. 40), compreende-se que “A democracia é possível quando as forças políticas relevantes conseguem encontrar instituições que garantam, com razoável margem de segurança, que seus interesses não serão afetados

consideravelmente no decorrer da competição democrática.” Ou seja, as instituições governamentais, assumidas por indivíduos eleitos pelo povo, terão o papel de fazer prevalecer o interesse da maioria em suas ações representativas mesmo que diante de um jogo de interesses e, antes de tudo, levando em consideração os direitos já instituídos na sociedade ou grupo.

Cabe aqui esclarecer que dentro de uma maioria chamada “povo”, encontra-se uma série de minorias cada qual com seus anseios diretos, minorias estas que, reconhecidas em suas diversidades, se destacam do “povo” em determinados momentos, apesar de ainda estarem inseridas na maioria. Um exemplo seriam os indígenas, as populações tradicionais, os ribeirinhos, todos minorias com direitos específicos que devem ser considerados em meio as decisões democráticas.

É, por isto, muito importante reforçar a necessidade de que os direitos essenciais do indivíduo ou do grupo sejam priorizados em uma disputa democrática impedindo que uma maioria “povo” possa de modo direto massacrar uma minoria em destaque diante de um conflito de interesses, afinal de acordo com Dahl (2001, p. 61),

Não é razoável justificarmos a perpetração de um crime menor porque outros cometem crimes maiores. Quando um país democrático inflige uma injustiça, mesmo seguindo procedimentos democráticos, o resultado continuará sendo... uma injustiça. O poder da maioria não faz o direito da maioria.

Mesmo os interesses vitoriosos apoiando-se em argumentos que faça crer que decisões devam ser seguidas neste ou naquele sentido para beneficiar a maioria, ainda assim, as decisões não podem passar por cima dos direitos essenciais de algumas minorias, mesmo que estes tenham uma menor representatividade dentro da disputa democrática. Pode-se concluir que os direitos constitucionais, por exemplo, não podem ser ignorados em meio as decisões ditas democráticas.

De acordo com Dahl (2001, p. 61,62),

A democracia não é apenas um processo de governar. Como os direitos são elementos necessários nas instituições políticas democráticas, **a democracia também é inerentemente um sistema de direitos**. Os direitos estão entre os blocos essenciais da construção de um processo de governo democrático. (...) Para satisfazer as exigências da democracia, os direitos nela inerentes devem realmente ser cumpridos e, na prática devem estar à disposição dos cidadãos. Se não estiverem, se não forem compulsórios, o sistema político não é democrático, apesar do que digam seus governantes, e as “aparências externas” de democracia serão apenas fachada para um governo não-democrático. (grifo nosso)

É justamente essa discussão que nos permite compreender que algumas falhas democráticas se instauram no sistema quando de maneira corrompida alguns grupos conseguem, por meios muitas vezes escusos, influenciar as decisões dos representantes eleitos distorcendo o que seja o desejo da maioria “povo”. Esse processo acontece principalmente quando as decisões estão relacionadas diretamente aos interesses de alguns grupos mais poderosos e mais hábeis em imporem suas “vontades”, muitas vezes, inclusive, manipulando informações e criando um aparente desejo para a maioria.

Em vista disto, quando uma UHE é dada por seus defensores (consórcio construtor e futuros comerciantes da energia produzida) como sendo essencial para o desenvolvimento do país (sem classificar qual desenvolvimento a que se referem) fica quase determinado para a população no geral que tal UHE deve ser “desejada”, tendo em vista o que “representa” e assim, deve ser construída independente de qualquer outra questão.

No entanto, existem grupos minoritários que como habitantes do local serão penalizados em seu modo de vida e relações culturais, além de retirar suas possibilidades de abastecimento e sobrevivência, caso a usina seja construída e, neste sentido, a necessidade da UHE naquele espaço deve ser repensada e avaliada antes de ser determinada como única saída. Acredita-se que quando as informações são verdadeiras e apresentadas sem manipulação para a população geral o “desejo real” da maioria pode ser outro, incentivando o desenho de outros caminhos para suprir as necessidades gerais de energia sem causar tantos danos às minorias.

A transparência e o acesso à informação, a consulta pública e a participação nas decisões do maior número de pessoas, poderia ser um caminho mais viável e democrático de decidir sobre questões que influenciam diretamente o bem estar e a qualidade de vida equilibrada para a nação, a exemplo de audiências públicas efetivas e/ou plebiscitos.

Em outras palavras, o que parece essencial é entender que a democracia atual, esta que se insere em uma sociedade repleta de diversidades e composta por muitas minorias, deve ser vivenciada a partir de direitos instituídos e não por meio de interesses escusos, meramente econômicos ou relativos a favorecimentos. Para que a democracia se faça real é necessário que haja equilíbrio entre as decisões e que a representatividade seja efetiva, mesmo diante da competição de interesses diversos. As minorias devem ser atendidas em seus direitos legais enquanto minorias, se este for o caso, antes mesmo de serem vistas como parte de uma maioria geral, considerada genericamente “povo”.

Estas reflexões deixam claro que tanto o massacre da maioria enquanto “população geral” sobre os direitos das minorias enquanto “grupos minoritários que se destacam em seus direitos específicos”, como a sobreposição dos interesses de uma minoria “consórcios responsáveis pelas grandes obras e suas negociações” sobre os direitos e interesses de uma maioria “enquanto população geral” são antidemocráticos.

É fato que, dependendo do tipo de organização do grupo/sociedade e de seus interesses gerais, os ideais democráticos (de governo de todos ou desejo da maioria) podem ter certa dificuldade de se efetivarem, afinal, o desejo da maioria nem sempre é aquele que melhor condiz com os interesses de grupos economicamente favorecidos e que, de modo direto ou não, como já discutido anteriormente, detém o poder de organização ou administração do grupo ao influenciar a seu favor as decisões dos representantes eleitos que compõem as instituições governamentais.

De acordo com Wood (2011, p. 194), por exemplo, na “democracia representativa”, o governo pelo povo continuou a ser o principal critério de democracia, “ainda que o governo fosse filtrado pela representação controlada pela oligarquia, e o povo esvaziado de conteúdo social”, ou seja, após a redefinição americana de democracia

(...) o capitalismo tornou possível conceber uma “democracia formal”, uma forma de igualdade civil coexistente com a desigualdade social e capaz de deixar intocadas as relações econômicas entre a “elite” e a “multidão trabalhadora”. Entretanto, a possibilidade conceitual de uma “democracia formal” não fez dela uma realidade histórica. Houve muitas lutas árduas antes que o “povo” passasse a incluir a multidão trabalhadora, isso sem mencionar as mulheres. (WOOD, 2011, p. 184)

Nesse contexto é possível admitir, que de acordo com o caminhar histórico da humanidade uma questão é a democracia ideal, aquela que se justifica por meio de uma série de critérios e outra é a democracia real, aquela que consegue efetivar, na prática, tais critérios. Pois, é fato que: “Em todos os países democráticos há uma grande lacuna entre a democracia real e a democracia ideal.” (DAHL, 2001, p. 42)

Eis aí as complicações que se instauram dentro da prática democrática das sociedades modernas. O simples “conceito de direito da maioria e governo do povo” não cabe sem antes se fazer muitas digressões, por consequência, parecem ser necessários muitos recortes para compreender como se dá o processo democrático em suas mais diversas dimensões no mundo moderno.

Outro recorte e análise importante é que apesar de na prática democrática do século XX e XXI ocorrer, na maioria das vezes, uma aparente manipulação das decisões, que em sua grande maioria caminham no sentido de fazer prevalecer os interesses voltados para a acumulação do capital e, conseqüentemente do grupo que o detém, é importante compreender que em uma verdadeira democracia não existem certezas antecipadas. Isto é, segundo Przeworski (1984, p. 37), o aspecto essencial da democracia enquanto tipo de organização política é a incerteza referencial, em que:

(...) numa democracia ninguém pode ter a certeza de que seus interesses sairão vencedores em última instância. Não é sempre que os capitalistas obtêm êxito nos conflitos conduzidos de maneira democrática, e mesmo a posição atual dentro do sistema político não garante vitórias futuras: assumir cargos pode ser uma vantagem, mas os detentores de cargos também são derrotados. Numa democracia, todas as forças devem lutar reiteradamente para a realização de seus interesses, uma vez que nenhuma delas está protegida pelo simples mérito de sua posição.

De acordo com o autor, portanto, uma verdadeira democracia sempre partirá de negociações institucionais lícitas e a favor dos interesses do povo enquanto maioria no sentido geral da população, abrangendo as diversas minorias, desde que todos estejam devidamente representados em seus interesses e direitos. Não é correto afirmar a existência de decisões antecipadas, sendo necessário vivenciar o processo decisório que apresentará ao final um resultado para a disputa democrática. No entanto, o que o autor alerta é que apesar de não existir certezas, existem probabilidades de vitória para um ou outro grupo de intenções, afinal o jogo democrático se estabelece sobre as relações políticas e de poder estabelecidas entre os grupos inseridos na disputa democrática. Assim,

A partir da distribuição de recursos financeiros, organizacionais e ideológicos, as instituições determinam previamente as probabilidades com que serão realizados interesses particulares, num determinado grau e numa forma específica. Essa distribuição de probabilidades — que nada mais é que poder político — é determinada de maneira conjunta pelos recursos que os partidos trazem para a política e pelos arranjos institucionais específicos. Ou seja, (...) A probabilidade de um time de basquete composto por jogadores de mais de 2 metros de altura vencer outra equipe cujos jogadores têm menos de 1,90 metro, depende da altura da cesta. (PRZEWORSKI, 1984, p. 40)

Pode-se concluir que, apesar das incertezas, o que parece ser muito comum nas democracias modernas é a existência de acordos políticos, partidários, institucionais que acabam por aumentar a probabilidade de uma decisão favorecer a um ou outro grupo em seu processo final. Os acordos, em grande medida econômicos, têm dado quase com constância, vantagens significativas para alguns grupos em meio a processos decisórios de amplo

interesse, como por exemplo, os que levam a utilização de recursos naturais dentro de um país ou a produção de determinado bem que consome recursos nacionais.

Diante de tais “mecanismos”, aumenta a discussão relativa a importância da busca por uma participação que vá além do voto eleitoral e periódico, ou mesmo de uma participação que permita de maneira mais efetiva o exercício da cidadania e a prática mais aproximada da democracia real.

No Brasil, os governos monárquicos se findaram em 1889 com a proclamação da república, que tendo um formato representativo de governo, instaurou a democracia no país, ou ao menos, formalmente instaurou um tipo de governo que poderia ter efetivado as relações democráticas no país. No entanto, o que se pode afirmar de antemão, é que a democracia instaurada nestes primeiros anos de república, foi uma democracia oligárquica, pouco representativa e logo não real, ao estabelecer como base para as decisões, os interesses dos grandes proprietários de terra, que por meio da manipulação das eleições, mantinham os principais órgãos de governo em suas mãos. Além disso, a representatividade se dava de maneira indireta e por regras em que apenas uma parcela da população, “do povo”, detinha as prerrogativas necessárias para participar nas eleições. Ou seja, o ideal democrático continuou não sendo uma realidade para o país, mesmo diante de um governo representativo.

Após os anos 1930, e com a chamada “revolução de 30”, um novo Estado foi fundado e as regras de representatividade modificadas, porém a democracia em seus ideais primeiros continuou caminhando a passos módicos e pouco reais, tendo em vista o fato de os governos terem sido baseados em golpes de Estado em que a atuação parlamentar quase não existia. (I) 1930-1934 Getúlio Vargas (Golpe); (II) 1934-1937 Getúlio Vargas (Eleito pelo Congresso); (III) 1937-1945 Getúlio Vargas (Golpe).

Após 1946 até 1964 os governos que estiveram à frente do país se propuseram a estabelecer uma democracia real, com variadas propostas de crescimento e estabilização, o que também não surtiu um verdadeiro efeito. E em 1964 um novo golpe de Estado levou os militares ao governo e a dita democracia brasileira até então pouco real ficou suspensa em todas as suas dimensões, tanto políticas como sociais, pois instaurou-se no país um período de ampla repressão militar, com suspensão do congresso e de eleições diretas.

Apenas em 1985, por meio do voto indireto, é que o país volta a ser governado por um civil, governo durante o qual se elabora a nova Constituição do país que é promulgada em 1988 trazendo por meio de novas regras eleitorais o aumento da representatividade e de uma

efetiva tentativa de ampliação das relações democráticas no país. Importante reconhecer, que a promulgação da nova constituição e os novos governos eleitos, mesmo que de maneira direta, não significaram uma imediata implantação da democracia real, mas sim um período de transição, que por vezes se mostrou e ainda se mostra nos dias atuais, após o golpe parlamentar de 2016, bastante conflituoso.

O fato significativo para nosso estudo, é que a constituição atual, promulgada em 1988, trouxe novidades em relação ao aumento da participação política e do envolvimento dos cidadãos com as decisões que os afetam direta ou indiretamente, não apenas por conta das mudanças das regras eleitorais, mas sobretudo, por meio das emendas populares que fizeram parte em sua elaboração praticando, já neste primeiro momento, seu Art.1 parágrafo único que declara “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

Outros elementos significativos nessa linha participativa é que a:

Constituição brasileira, promulgada em 1988, acabou absorvendo grande parte das reivindicações do movimento de “Participação Popular na Constituinte”, institucionalizando várias formas de participação da sociedade na vida do Estado, sendo que a nova Carta Magna ficou conhecida como a “Constituição Cidadã” pelo fato de, entre outros avanços, ter incluído em seu âmbito mecanismos de participação no processo decisório federal e local. Com referência à participação direta, a Constituição destaca o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Já no tocante à democracia participativa, estabelece os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação do Estado e da sociedade civil, indicando que as gestões das políticas da Seguridade Social, da educação e da criança e do adolescente deveriam ter caráter democrático e descentralizado. (ROCHA. p. 136, 2008)

Após a Constituição de 1988, vários órgãos institucionais foram criados ou passaram a ter inseridos em sua constituição interna a presença de conselhos populares que têm a responsabilidade primeira de ampliar a participação nas decisões, dando direito de voz, muitas vezes por meio de audiências públicas ou consultas populares, aos variados grupos que representam os envolvidos com os resultados das decisões. Além disso, foram criadas as Conferências Nacionais periódicas que criam, por sua vez, outras instâncias de discussões sobre determinadas decisões ampliando o tipo de participação.

No entanto, o que Dagnino (2004, p. 96) nos alerta é que ao buscar-se um alargamento da democracia por meio da criação de espaços públicos que permitissem uma maior participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões políticas e as políticas públicas advindas destas, dois caminhos

opostos foram trilhados: (I) a aposta num contexto onde o princípio de participação da sociedade se tornou central e ancorada na criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade como os citados acima; (II) a emergência de um Estado Mínimo, nos anos 1990, que passa a se isentar do papel de garantidor de direitos, transferindo para a sociedade civil suas responsabilidades sociais.

Assim sendo, assume-se de acordo com Dagnino (2004, p. 97), que ambos projetos políticos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva, mas em direções opostas. Afinal,

Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente —mas não só— pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências. Essa perversidade é claramente exposta nas avaliações dos movimentos sociais, de representantes da sociedade civil nos Conselhos Gestores, de membros das organizações não governamentais (ONG) envolvidas em parcerias com o Estado e de outras pessoas que de uma maneira ou de outra vivenciam a experiência desses espaços ou se empenharam na sua criação, apostando no potencial democratizante que eles trariam.

O risco —real— que elas percebem é que a participação da sociedade civil nas instâncias decisórias, defendida pelas forças que sustentam o projeto participativo democratizante como um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão, possa acabar servindo aos objetivos do projeto que lhe é antagônico.

Conclui-se com essa reflexão de Dagnino (2004), que dependendo de como os espaços democráticos de participação se estruturam, nem sempre levam a um aumento efetivo da democracia, muitas vezes sendo apenas mais uma maneira de abandono do Estado que repassa suas responsabilidades a grupos organizados da sociedade como se a estes coubessem as ações para gerar o bem estar social. Nesse sentido, nem sempre a luta, por uma maior inserção da população nas decisões que levam a políticas públicas satisfatórias para uma determinada sociedade, pode lhe trazer efetivos resultados, mesmo que o canal de participação esteja aberto.

Considerando a democracia como o direito e a liberdade do cidadão de participar das decisões que influenciam seu modo de vida, parece essencial dar legitimidade aos canais de participação, as vozes necessitam ser ouvidas para influenciarem diretamente as decisões a favor das populações envolvidas com as mesmas, atribuindo responsabilidades diretas ao governo e suas instituições na busca por um amplo bem estar social, ou melhor, que a participação leve à respostas positivas a favor da sociedade.

Não basta a existência do canal de participação e nem mesmo que ele apenas acolha as solicitações e indicações dos participantes, mas que antes de qualquer coisa, ele repasse para o momento da decisão e da ação tais solicitações.

Para a tese, os espaços de participação a serem considerados como espaços democráticos, capazes de ampliar ou estabelecer a democracia nos acordos e decisões voltadas à produção hidrelétrica, são em primeira instância, os que se envolvem direta ou indiretamente com os canais de decisão nos mais diversos órgãos e instituições governamentais, desde os administrativos até os ambientais e especificamente nos que se distribuem no planejamento para expansão de geração de energia elétrica e no LA das UHEs. Todos esses espaços serão listados e apresentados de forma descritiva nos capítulos seguintes.

2.6 Conclusões do capítulo

A revisão da literatura buscou delimitar qual linha de pensamento embasa as discussões desenvolvidas nos capítulos 4 e 5 da tese, que por sua vez procuram responder os questionamentos centrais e secundários construídos a partir da hipótese levantada. As ideias e teorias revisadas permeiam as discussões e esclarecem conceitos. Alguns mais gerais, como os de: **desenvolvimento, desenvolvimentismo, segurança energética e território**, outros mais centrais que sustentam e direcionam as análises dentro de um recorte teórico mais específico, como os conceitos de: **Estado e núcleos de poder, teoria da tecnologia, conflitos socioambientais, poder simbólico, participação ou espaços democráticos** permitindo as seguintes interpretações:

(I) Existe uma disputa ou luta instaurada entre objetivos econômicos divergentes na exploração dos recursos naturais, que inseridos em um determinado espaço, acabam por influenciar o modo de vida e as possibilidades de estabelecimento e manutenção de certos territórios. Para tanto, a base de discussão se assenta na ideia de “*acumulação por espoliação*” (HARVEY, 2011).

(II) Tal disputa, baseia-se ainda, nas relações de poder (Estado *versus* mercado *versus* populações e ou comunidades tradicionais) que estabelecem as decisões, sendo tomadas na defensiva de direitos diversos e desiguais que determinam o modo e a favor de quem os recursos naturais serão utilizados. Considerando para o entendimento das relações de poder e

núcleos de poder, POULANTZAS (1971, 1978, 1985), OFFE (1980, 1984) e HARVEY (2003, 2005, 2007, 2011).

(III) A defensiva de objetivos econômicos, direcionadores das decisões, as tornam autocráticas diante das tais relações de poder, das disputas econômicas, (no ideal de crescimento econômico e centradas no aumento de produção e na indústria eletrointensiva) e das relações advindas do conhecimento técnico e tecnológico de cada grupo, que por meio de um poder simbólico faz valer suas vontades. Para a compreensão deste *tecnocentrismo e burocratização* que contribuem para o estabelecimento das discussões as bases foram as discussões *da teoria crítica da tecnologia e as sociedades tecnológicas* de FEENBERG (2010) e o conceito de poder simbólico de BOURDIEU (1989).

(IV) Na estruturação das decisões a participação ou ação democrática torna-se limitada pelos objetivos das classes dominantes estabelecidos principalmente pela relação Estado *versus* crescimento econômico. Tal limitação participativa, por sua vez, leva a conflitos que voltados para construção de grandes empreendimentos em áreas naturais e habitadas por comunidades tradicionais e indígenas resultam em *conflitos ambientais que pretendem uma possível justiça ambiental* considerados a partir das visões de ZHOURI e OLIVEIRA (2005), ZHOURI e LASCHEFSKI (2010) e ACSELRAD (2010), enquanto para a delimitação dos conceitos de *espaços democráticos e participação* a linha de pensamento considerada se alimentou das discussões de PRZEWORSKI (1984, 1989) *a incerteza é o caminho para decisão democrática*, WOOD (2011) *a democracia vigente é a que cabe dentro das relações capitalista* e DAGNINO (2004, 2007) *as participações em si não bastam é preciso legitimidade*.

3 A USINA HIDRELÉTRICA BELO MONTE COMO OBJETO DE ESTUDO

Na busca por responder os questionamentos que impulsionam a pesquisa e na tentativa de comprovar a hipótese que relaciona: *processo decisório, expansão da geração hidrelétrica, estratégias institucionais, governamentais e empresariais, dificuldade de contestação, favorecimento de objetivos econômicos e limitação de espaços democráticos*. As reflexões e discussões que estruturam a tese se estabelecerão a partir da relação teoria *versus* realidade e para tanto o objeto de estudo empírico será a Usina Hidrelétrica de Belo Monte e seu processo de instalação na bacia hidrográfica do rio Xingu no estado do Pará.

Os fatos vivenciados ao longo do processo de planejamento e licenciamento da UHE Belo Monte servirão de exemplos empíricos que alimentarão as análises e discussões no comparativo com os caminhos teóricos, que descrevem o planejamento energético e o licenciamento ambiental considerados, de acordo com a hipótese, como estratégias decisórias responsáveis por limitar a democratização de decisões que levam a ampliação da geração de energia elétrica no país.

Para tanto, o capítulo apresentará a bacia hidrográfica do Xingu em seus aspectos físico-geográficos e socioeconômicos por meio da descrição dos elementos principais para que se tenha uma breve ideia da complexidade da região. Na sequência, apresentar-se-á o histórico que envolve as decisões que levaram ao início do LA da UHE Belo Monte e todos os seus fatos mais marcantes, seguindo uma cronologia geral. E por fim, apresentando todos os grupos, que participaram de modo direto ou indireto do processo decisório, alguns deles de modo bastante limitado.

3.1 A bacia hidrográfica do Xingu: aspectos físico-geográficos e socioeconômicos da região

A pesquisa não se propõe a uma descrição ampla da área de estudo em todos os seus aspectos: pedológicos, geológicos, etc. No entanto, parece significativo apresentar a região onde está inserida a usina, começando ao menos por breve descrição dos principais aspectos físico-geográficos que a caracterizam, como: clima, vegetação, geomorfologia. Em primeiro lugar, para esclarecer a complexidade da região em relação a composição e inter-relação de seus principais elementos ambientais e, em segundo lugar, para reconhecer e reforçar sua

importância como área a ser preservada diante da biodiversidade que abriga e, portanto, área não apropriada para o planejamento e construção de uma ou mais UHEs.

A UHE conhecida por Belo Monte seguiu um longo caminho até ser uma realidade concreta que barra hoje o rio Xingu, principal rio da Bacia Hidrográfica de mesmo nome no estado do Pará. O rio Xingu nasce no Mato Grosso, a partir da confluência dos Rios Culuene e Sete de Setembro na Serra do Roncador e está entre os afluentes da margem direita do rio Amazonas percorrendo a extensão de 1.815km até sua foz. Direciona-se predominantemente no sentido N-S e “ocupa uma área total de 509.685 km², que corresponde a 46 municípios do Mato Grosso e 42 municípios do Pará”. (ANA, 2013, p. 104) “A vazão característica de grande parte da bacia varia entre 14 e 26,1/s.km² (essa unidade é utilizada em hidrologia e representa uma vazão por unidade de área, representando o potencial de drenagem de uma região hidrográfica).” (SOUZA JUNIOR, REID e LEITÃO, 2006, p. 51)

Figura 1- Localização da Bacia em relação ao Território Nacional

Fonte: Eletrobrás (2009)

Figura 2 - Bacia Hidrográfica do Xingu

Fonte: Eletrobrás (2009)

Devido sua grande extensão, o rio Xingu passou a ser considerado como Alto, Médio e Baixo Xingu e percorre áreas geomorfologicamente diversas, na região do Médio Xingu. Nas

proximidades da UHE Belo Monte se encontra, segundo o Plano Estratégico de Recursos Hídricos dos Afluentes da Margem Direita do Rio Amazonas (ANA, 2013, p. 140) a

Depressão da Amazônia Meridional, uma região com altitudes entre 300 m e 200 m. Em algumas porções, de forma descontínua, ocorrem ainda os Planaltos Residuais da Amazônia Meridional com cotas, em geral, superiores a 300 m. Ao percorrer terrenos do cráton do Amazonas, o Rio Xingu, especialmente a partir do km 1.446, passa a correr mais encaixado, sendo encontrados trechos com certo número de cachoeiras, corredeiras e travessões. Em especial, destacam-se o Rio Iriri no seu trecho final e a Volta Grande no Rio Xingu a jusante da foz do Iriri, que correm em leito rochoso com controle estrutural de seu curso, conforme apresentado.

Em relação ao clima, seguindo a classificação de Koeppen, considera-se como tipo climático predominante na região da Bacia do Xingu o tipo A, que se traduz em um clima tropical megatérmico das regiões tropicais e subtropicais do globo. Em relação as subdivisões desse tipo climático duas predominam na área da bacia, a subdivisão do Am (monsônico com curta estação seca) e Aw (clima tropical com estação seca de Inverno). De acordo com Villas-Bôas (2012, p. 137) “Ao sul da bacia a estação seca pode durar até seis meses, enquanto no norte há regiões em que praticamente não para de chover”.

A vegetação que atribui as características paisagísticas da área “A Bacia do Rio Xingu contém trechos ainda preservados de Cerrado, Floresta Amazônica e de vegetação de contato entre ambos. Além de uma rica biodiversidade, a bacia abriga também espécies animais e vegetais endêmicas, isto é, que só existem naquela região.” (VELASQUEZ, ALVES, e BERNASCONI, 2010, p. 6) Está distribuída sobre dois biomas (Amazônico e Cerrado) muito significativos em biodiversidade, principalmente nas áreas de transição em que os dois de certo modo se “misturam”. Pois, segundo Villas-Bôas (2012, p. 9)

O lugar onde dois biomas se encontram, com seus limites emaranhados e móveis, é estratégico para a conservação da biodiversidade e também para a manutenção dos processos que geram a biodiversidade em si, pois ali se cria constantemente a possibilidade do surgimento de novas espécies, função inestimável que o corredor de diversidade socioambiental do Xingu também pode desempenhar.

É possível destacar ainda, que a tipologia vegetacional predominante na área da chamada Margem Direita da Bacia Amazônica (MDA), próxima a região do estudo é

a floresta ombrófila densa (ocupa 36,8% da área total), seguida pela floresta ombrófila aberta (29,9%) e áreas de tensão ecológica (11,1%). A vegetação de Cerrado ocupa 4,8% da área total da MDA e localiza-se principalmente ao norte de Mato Grosso, mas também ocorre em alguns encaves entre a vegetação florestal. (ANA, 2013, p. 203)

Além de toda a biodiversidade local, a importância da região também se traduz nas relações socioambientais que a ela se associam, pois “estendendo-se por mais de 28 milhões de hectares e incidindo sobre 40 municípios, o corredor de diversidade socioambiental do Xingu é formado por 20 terras indígenas (TIs) e 10 unidades de conservação (UCs) de diferentes categorias”. (VILLAS-BÔAS, 2012, p. 10) Vivendo uma diversificada ocupação desde o final do século XIX.

Dentre os fatos que marcaram esse processo de ocupação e estruturação dos territórios locais, de acordo com Villas-Bôas (2012):

- Os Ciclos da Borracha: o primeiro em fins do século XIX e o segundo na década 1940 quando se fundou Altamira. Esses Ciclos trouxeram para a região os extrativistas que se acostumaram com a área e que, mesmo depois da queda da economia da borracha se estabeleceram fazendo da região sua morada, pois “assentados nos seringais do Médio Xingu se miscigenaram com os povos indígenas próximos, constituindo uma identidade cultural peculiar à população ribeirinha que é encontrada hoje ao longo dos rios da região.” (p.13)

- Diante do aumento da exploração da região, o governo por meio de uma legislação indigenista e de demarcação de terras indígenas, criou o Parque Indígena do Xingu (PIX) em 1961, com propósito de preservar as populações indígenas e suas culturas e garantir-lhes um espaço natural de vivência;

- Na década de 1970 com a abertura da Transamazônica e as estradas vicinais a pecuária se distribuiu pelo Alto Xingu, além da exploração mineral e madeireira, dos grileiros e especuladores.

- A criação das Resex na primeira década do século XXI trouxe um pouco de estabilidade para as populações da região que a cada dia ficava mais ameaçada pelos interesses capitalistas de exploração. A Resex é uma Reserva Extrativista de domínio público que tem por objetivo garantir a existência e o modo de vida das populações extrativistas tradicionais da região, pois qualquer área particular, incluídas em seus limites, é desapropriada, de acordo com o que dispõe a lei.

- Na Terra do Meio, situada na porção paraense da bacia do Xingu, criou-se a partir de 2004 uma série de UCs somando aproximadamente 8,16 milhões de hectares. Tais UCs se conectam as terras indígenas localizadas ao sul e ao norte da bacia do Xingu, formando um “corredor de diversidade socioambiental, que ocupa 54% da bacia do Xingu - sendo que 37,6% da bacia são terras indígenas, 12% UCs federais e 4,4% são UCs estaduais.” (p.14)

Em relação aos dados populacionais, a bacia hidrográfica do Xingu, com base no censo demográfico de 2010 e também segundo Villas-Bôas (2012) apresenta as seguintes características populacionais:

- É habitada por cerca de 610 mil pessoas, com uma densidade demográfica média da ordem de 1,2 hab/km².

- Para o IBGE, a região pode ser classificada como situações de povoamento rural disperso, povoamento de baixa densidade associado a centros locais e sub-regionais, eixos fluviais e eixos rodoviários em consolidação e alguns domínios territoriais de média a alta densidade demográfica sob influência direta de centros sub-regionais.

- As terras indígenas representam 38,8% do total na bacia e, neste caso, o uso da terra está voltado para sustentabilidade cultural e física, com predomínio de atividades de caça, pesca, extrativismo resultando em uma densidade de ocupação baixa.

- A população rural da bacia supera a população urbana em quase o dobro, sendo a região do Pará menos urbanizada que as demais regiões da bacia.

- Em relação as características étnicas da população, é possível identificar um contingente expressivo de índios e negros (pretos e pardos) e uma quantidade não tão expressiva de brancos.

- Na população identifica-se ainda uma porcentagem maior de homens representando 52,5% contra os 47,5% de mulheres, cenário associado ao fato de o Xingu ser uma região que se constituiu historicamente como polo de atração de migração masculina, devido à demanda por mão-de-obra para as atividades agropecuárias, construção da Transamazônica, extrativismo, etc.

- Para entender as dinâmicas organizacionais dos vários territórios da região do Xingu é importante ainda, saber as principais atividades econômicas da área: a pecuária, o cultivo da soja, a extração madeireira, o garimpo e de modo crescente vem sendo retomado, nos últimos anos, as atividades extrativistas de produtos como: a castanha, a copaíba, a andiroba, o babaçu e o ressurgimento da exploração do látex, entre outros.

É nessa bacia hidrográfica, com tantas diversidades socioambientais, que se planejou por muito tempo a implantação de pelo menos 5 hidrelétricas no rio Xingu e 1 no rio Iriri. Após uma intensa luta contrária e variados acordos político-econômicos, construiu-se apenas a então conhecida Usina Belo Monte, que até os dias atuais suscita uma série de controvérsias.

De acordo com Souza Junior, Reid e Leitão (2006, p. 47), a localização do Complexo Hidrelétrico de Belo Monte se define “Na Volta Grande do rio Xingu, no estado do Pará, região Norte do Brasil. O empreendimento é constituído pelo conjunto barragem, reservatório, tomada d’água e casa de força, ocupando terras dos municípios de Altamira, Vitória do Xingu e Brasil Novo.” Abrangendo no geral o (...) Sítio Belo Monte, que se situa na intersecção do rio Xingu e a rodovia Transamazônica, Sítio Pimental, que ocupa áreas em Vitória do Xingu e Altamira, e Sítio Bela Vista, na região intermediária entre Belo Monte e Pimental. Por Fainguelernt (2016 p. 252) e

Conforme dados do Projeto Básico Ambiental divulgado pelo Consórcio Norte Energia, a área de influência direta (AID) da UHE é formada pelos municípios de Altamira, Vitória do Xingu, Senador José Porfírio, Anapu e Brasil Novo. A área de Influência Indireta (AII) inclui ainda Medicilândia, Uruará, Placas, Porto de Moz, Gurupá e Pacajá.

Segundo a ONG *International Rivers* (2012), a UHE Belo Monte se compõe de duas barragens (uma para abrigar as turbinas, outra com comportas para restaurar o menor fluxo restante para o rio Xingu); dois reservatórios (um no leito do rio Xingu outro em terra seca) somando 516 Km² inundados e 1.522 km² de área afetada; um canal maciço com 500 metros de largura e uma série de diques para transferir a água do Xingu para os canais artificiais.

Ainda por Bermann (2012 a), com potência instalada prevista em 11.233 MW, mas com a média operacional assegurada em 4.428 MW correspondendo a 39% do total, a UHE apresenta no conjunto de sua obra um desvio de grande parte do fluxo de água do rio Xingu, do trecho conhecido como Volta Grande do Xingu, para um trecho que era ocupado por florestas e assentamentos de pequenos agricultores, tal desvio se deu por meio da construção de um canal de derivação ao norte da Terra Indígena Juruna do Paquicamba.

Figura 3 - O Rio Xingu e a Volta Grande

Fonte: *International Rivers* – Cartilha Belo Monte (2012).

Por fim, nas palavras de Tânia Caliri (2017) tem-se que:

O complexo de geração hidrelétrica é formado por 24 Unidades de Geração (UG, turbinas) divididas em duas casas de força: a principal, com 18 UGs, no sítio Belo Monte; e a casa de força do sítio Pimental, complementar, com seis UGs de menor potência. A usina é servida por dois reservatórios que somam 427 km², considerados pequenos, o que a faz funcionar como usina a “fio d’água”, tecnologia pela qual a geração de energia depende das vazões naturais do rio.

A previsão é que a última turbina, a 18a da casa principal, entre em operação em julho de 2020, tendo como capacidade total de geração 11.233 megawatts (MW) e 4.571 MW de energia assegurada, quantidade que pode ser comercializada pela empresa (...).

Figura 4 - Vista aérea da UHE Belo Monte área das 18 turbinas

Fonte: Foto Marizilda Cruppe. Site: <https://projetocolabora.com.br/especial-belo-monte>

Figura 5 - A UHE Belo Monte – Vista da ponte que leva ao sítio principal

Fonte: Foto de arquivo da autora, 23/07/2016

Figura 6 - Ponte sobre o rio Xingu que leva ao sítio principal

Fonte: Foto de arquivo da autora, 23/07/2016

Figura 7 - O sítio Belo Monte – a obra

Fonte: Foto de arquivo da autora, 23/07/2016

Fonte: Foto de arquivo da autora, 23/07/2016

Figura 8 - As turbinas do sítio Belo Monte

Fonte: Foto de arquivo da autora, 23/07/2016

Figura 9 - Montagem das turbinas no sítio Belo Monte

Fonte: Foto de arquivo da autora, 23/07/2016

Fonte: Foto de arquivo da autora, 23/07/2016

Figura 10 - Montagem das turbinas no sítio Belo Monte – 2

Fonte: Foto de arquivo da autora, 23/07/2016

Fonte: Foto de arquivo da autora, 23/07/2016

3.2 Histórico do processo de inventário, licenciamento e instalação da UHE Belo Monte

Seguindo uma linha cronológica construída a partir de informações retiradas do site XINGU VIVO PARA SEMPRE (2017), do documento da FUNAI (2009), de artigos científicos de: FAINGUELERNT (2016) e FLEURY e ALMEIDA (2013), do artigo jornalístico de CALIARI (2017) e do livro organizado por MAGALHÃES e CUNHA (2017), que apresentam e discutem questões relativas à UHE Belo Monte, tem-se a seguinte sequência para os acontecimentos que culminaram na construção, instalação e operação da usina:

1975 – a Eletronorte subsidiária das Centrais Elétricas Brasileiras e principal empresa de energia da região norte do Brasil, contratou a firma CNEC – Consórcio Nacional de

Engenheiros Consultores S/A para realizar um estudo de viabilidade técnica e econômica² de hidrelétricas no rio Xingu, ou seja, um estudo que verificasse por meio do mapeamento do rio e seus afluentes quais seriam as melhores possibilidades de barramentos e produção hidrelétrica no rio Xingu. “O inventário da Bacia do Xingu, apresentado na década de 70, identificou pelo menos seis aproveitamentos de geração hidroenergética que, somados, garantiriam cerca de 20.375 MW, com aproximadamente 18.300 km² de área alagada” (FUNAI, 2009, p.10)

1980 – os estudos atestaram viabilidade para a construção de 5 hidrelétricas no Xingu e uma no Iriri, sendo que as hidrelétricas a serem viabilizadas no rio Xingu receberiam nomes indígenas como: Jarina, Kokraimoro, Ipixuna, Babaquara, Kararaô (atual Belo Monte), motivo de reclamações por parte dos grupos indígenas da região que não aprovavam o projeto desde o início pelos impactos negativos que os mesmos poderiam representar.

1986 – Concluiu-se o Plano Nacional de Energia Elétrica 1987/2010 coordenado pela Eletrobrás. Tal plano apresentava listas por regiões que indicavam um grande número de hidrelétricas a serem instaladas até 2010. Destas, 40 localizadas na Amazônia Legal. O Plano frisa, ao longo de seus capítulos, a importância da hidroeletricidade para a geração de energia elétrica para o país e deixa clara a necessidade de utilização do potencial disponível na Amazônia para garantir a oferta dos próximos anos, no caso até 2010, assentada em fonte renovável. Parte do potencial hidráulico da região já estava inventariado e outra ainda em processo.

1988 – O Relatório Final dos Estudos de Inventário Hidrelétrico da Bacia Hidrográfica do Rio Xingu é aprovado pelo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), órgão regulador do setor elétrico até 1996, quando foi fundada a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

1989 – Ocorreu o I Encontro das Nações Indígenas do Xingu, quando mais de 600 índios reunidos com outras 2.500 pessoas propuseram uma discussão sobre os projetos hidrelétricos com inventários já aprovados pelo DNAEE e que, de modo muito grandioso, representavam

² Estudos detalhados, para a análise da viabilidade técnica, energética, econômica e socioambiental que leva à definição do aproveitamento ótimo que irá ao leilão de energia. Os estudos contemplam investigações de campo no local e compreendem o dimensionamento do aproveitamento, do reservatório e da sua área de influência e das obras de infraestrutura locais e regionais necessárias para sua implantação. Incorporam análises dos usos múltiplos da água e das interferências socioambientais. Com base nesses estudos, são preparados o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) de um empreendimento específico, tendo em vista a obtenção da Licença Prévia (LP), junto aos órgãos ambientais. (MME, 2007, p. 24)

um ataque ao ambiente e ao modo de vida local. Além disso, os índios por meio do Encontro pretendiam denunciar a desconsideração aos direitos indígenas até então. Diante da repercussão mundial do Encontro e da amplitude ambiental negativa do projeto para as hidrelétricas do Xingu, além das dificuldades econômicas pelas quais passava o país, o projeto acabou sendo arquivado.

1990 – Em um novo momento político e econômico e com a necessidade de ampliar a geração de energia elétrica no país, os projetos hidrelétricos, antes arquivados, foram retomados. Porém, para evitar novos conflitos, várias foram as alterações apresentadas, entre elas um novo nome para os projetos do rio Xingu: Complexo Hidrelétrico Belo Monte (CHBM).

1995 – Face aos constrangimentos legais, um novo projeto foi aprovado. “A ideia foi tornar o projeto mais aceitável aos ambientalistas, movimentos sociais e populações atingidas pela obra que resistiam ao empreendimento, reduzindo, por exemplo, o reservatório da usina.” (FAINGUELERNT, 2016, p. 251)

2000 – Em 2000, o Processo 08620.2339/2000 foi aberto na Fundação Nacional do Índio (Funai) para que o órgão fosse incumbido a acompanhar o licenciamento ambiental. Nesse mesmo ano, a Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa (Fadesp) foi contratada pela Eletronorte para elaborar o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) da usina de Belo Monte. (FAINGUELERNT, 2016, p. 251)

2001 – “Define-se que a obra deve ser licenciada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e não pelo governo do Pará, já que o Xingu é um rio da União; e que o EIA deve examinar toda a Bacia do Xingu e não apenas uma parte dela.” (FUNAI, 2009, p.12)

2002 – Durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), logo após a uma crise de abastecimento de energia elétrica acontecida no ano de 2000, é publicada uma Resolução do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), criando um Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de estudar e apresentar um plano de viabilização para a implantação da UHE Belo Monte, considerando a obra como estratégica para elevar a oferta de energia do país e um projeto estruturante do “Eixo de Desenvolvimento da Amazônia”. (FLEURY, ALMEIDA, 2013)

2002 – Uma ação civil pública questionando o EIA pela não consulta aos indígenas das Terras Indígenas afetadas pelo empreendimento faz embargar o EIA.

2002 a 2008 – Muitos movimentos, ações públicas e mesmo ações judiciais rejeitando o projeto de construção da UHE Belo Monte foram realizados. No entanto, o consórcio Eletrobrás/Eletronorte que se formou para dar continuidade e colocar o projeto em prática, fez a solicitação formal para começar o processo de LA e com a autorização o Ibama começou a encaminhá-lo. De acordo com o Parecer técnico nº 21/CMAM/CGPIMA-FUNAI do componente indígena da UHE Belo Monte (FUNAI, 2009, p. 12), vários foram os acontecimentos:

- 2004 – O Ministério Público Federal (MPF) aponta várias falhas no processo de licenciamento ambiental do projeto, obtendo na Justiça repetidas liminares que paralisaram o processo.
- 2005 - tem início a atualização do inventário da Bacia do Xingu. E a UHE Belo Monte é considerada prioridade estratégica de governo.
- 2006 - tem início as vistorias do Ibama para elaboração do TR para o UHE Belo Monte. A Funai solicita apresentação do projeto.
- 2007- após várias decisões judiciais, é autorizada a continuidade dos estudos de impacto da UHE Belo Monte e é solicitado à Funai emissão de TR para o componente indígena do processo de licenciamento, ainda neste mesmo ano, o governo federal inclui Belo Monte no plano de aceleração do crescimento (PAC) e busca derrubar na Justiça os impedimentos para o licenciamento da obra.
- Em 2008 o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) definiu o Aproveitamento de Belo Monte como único potencial a ser explorado no rio Xingu.

2009 - Os estudos do EIA foram entregues ao Ibama e em sua conclusão não foram considerados os relatórios do componente indígena e uma liminar na justiça suspende a realização das audiências públicas do EIA. Em julho do mesmo ano, foram entregues os relatórios complementares com a análise integrada do componente indígena e a liminar que suspendia a realização das audiências públicas é revogada. Na sequência, formou-se um “painel de especialistas” para analisar o EIA e várias críticas foram feitas e o empreendimento foi questionado em sua viabilidade ambiental. Ainda em 2009, são realizadas as audiências públicas sobre o empreendimento nos municípios de Brasil Novo, Vitória do Xingu, Altamira e Belém. “A Justiça Federal suspendeu novamente o licenciamento de acordo com pedido do MPF exigindo novas audiências públicas para que as populações atingidas pudessem de fato participar”. (FAINGUELERNT, 2016, p. 255)

2010 - Foi emitida pelo Ibama, órgão licenciador responsável pelo processo de LA da obra, a Licença Prévia (LP) atestando a viabilidade ambiental do empreendimento e aprovando sua concepção e localização. Ainda neste mesmo ano e com a licença prévia emitida, o MME pôde realizar o leilão para concessão da construção e venda da energia a ser produzida.

concluído em dez minutos, entre liminares que suspendiam sua validade e a cassação dessas liminares, sob protestos de manifestantes, ativistas do Greenpeace e cerca de três toneladas de estrume despejadas na entrada da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), onde foi realizado. (FLEURY e ALMEIDA, 2013, p.145)

2011 – Emitiu-se uma Licença Parcial de Instalação (LPI), utilizada pela primeira vez no licenciamento ambiental das hidrelétricas do Rio Madeira, foi repetida neste momento, apesar da não existência em legislação que rege o processo de LA no país. No entanto, como meio de fazer começar a obra, enquanto algumas controvérsias são resolvidas, a mesma acabou por ser utilizada para autorizar algumas ações preliminares de encaminhamento da instalação do canteiro de obras de Belo Monte. Ainda neste mesmo ano, a Licença de Instalação (LI), foi emitida, autorizando efetivamente o início das obras de construção da usina.

2012 – Algumas ações são movidas pelo Ministério Público Federal (MPF) e os movimentos sociais continuam sua luta para impedir o progresso das obras que irão ser iniciadas. Durante à Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, chamada de Rio+20, ocorrida no Rio de Janeiro, aconteceu na Vila de Santo Antônio, nas proximidades do Rio o Xingu no Pará, um novo Encontro intitulado Xingu+23, no qual pescadores, ribeirinhos, pequenos agricultores, indígenas, movimentos sociais, acadêmicos, ativistas e demais defensores do Xingu promoveram o encontro marcando os 23 anos da luta contra a UHE Belo Monte reafirmando seus posicionamentos.

2015 – Em fevereiro, a Norte Energia solicitou ao Ibama a LO que apenas foi concedida em Novembro do mesmo ano, apesar dos protestos e alertas de que nem todas as condicionantes haviam sido cumpridas.

2016 – Em fevereiro concluiu-se o enchimento dos reservatórios e foi realizado o teste da primeira turbina da casa de força principal.

2017 - Até novembro, 96% das obras estavam concluídas com 12 turbinas produzindo energia em operação comercial, porém com alguns desafios bem significativos pela frente para escoar sua energia, remunerar seus investidores e impactar positivamente o ambiente de produção e comercialização de energia do Brasil. (CALIARI, 2017)

2017 – Processo de reassentamento dos ribeirinhos do Rio Xingu, esse processo teve a frente: a procuradora do Ministério Público Federal em Altamira, Pará, a pesquisadora Manuela Carneiro da Cunha, antropóloga e professora da Universidade de São Paulo e sócia da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), que juntas e auxiliadas por um amplo grupo de pesquisadores de diversas instituições acadêmicas e de pesquisa, ONGs e movimentos sociais, revelaram o descaso para com o qual os ribeirinhos do Xingu foram tratados ao longo do processo de reassentamento das populações atingidas, direta ou indiretamente, pela construção da UHE Belo Monte. Todo o processo de pesquisa e organização desse processo se deu de junho de 2016 até junho de 2017, culminando com audiência pública e com a retomada, agora um pouco mais justa, dos reassentamentos e indenizações para esse grupo da população atingida.

O histórico apresentado deixa claro o quanto a UHE Belo Monte tem gerado conflitos ao longo de todos esses anos que vem sendo pensada, projetada, desejada pelos governos e seus aliados econômicos e rejeitada pelas populações locais e ambientalistas dos mais variados grupos. Estes sempre entenderam que os resultados para a região seriam muito mais negativos em relação aos impactos ambientais, ao modo de vida local e as relações socioculturais do que os responsáveis pelo empreendimento diziam. O passar do tempo apenas fez os conflitos se ampliarem e mesmo hoje, com a UHE Belo Monte funcionando, as discussões ainda não cessaram e muitas disputas ainda se acirram entre elas as que se relacionam a democratização do processo decisório e seus resultados pouco satisfatórios para as populações locais.

3.3 Grupos envolvidos com as decisões relativas à instalação da UHE Belo Monte

Desde 1995 variados grupos se confrontam em amplas discussões e conflitos na tentativa de fazer ou não se concretizar a decisão de implantação da UHE Belo Monte na Bacia do Xingu.

Tais grupos são formados pelos favoráveis ao projeto e que, amplamente, estão ligados ao governo, como as variadas instituições governamentais ou estão envolvidos diretamente com as metas mercantis e financeiros relacionados a construção e funcionamento da usina, como as empresas construtoras, as empresas dos maquinários, as futuras responsáveis pela distribuição da energia e os empresários e comerciantes locais. Do outro lado do conflito,

estão os grupos que se posicionam contrários a construção da usina, sendo esses as populações locais que estruturam a sua vida no entorno do rio Xingu e seus recursos e todos os que, de modo geral, defendem estas populações, a natureza e a preservação dos recursos naturais da região.

Dentre os órgãos públicos e governamentais estão: (I) Presidência da República - Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2011), Dilma Rousseff (2011-2016); (II) Governo do estado do Pará; (III) Prefeituras dos municípios da área de influência do empreendimento: Altamira, Anapú, Brasil Novo, Medicilândia, Placas, Uruará, Senador José Porfírio, Pacajá, Porto de Moz, Vitória do Xingu; (IV) Ministérios: do Meio Ambiente (MMA), de Minas e Energia (MME) e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG); (V) Órgãos responsáveis pelo planejamento e licenciamento: Conselho Nacional de Política Energética (CNPE); Empresa de Pesquisa Energética (EPE); Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); Agência Nacional da Água (ANA); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e órgãos intervenientes: Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMbio), Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), Fundação Palmares (FP).

Dentre as empresas responsáveis pela obra e operação da Usina estão: (I) Consórcio Norte Energia – A Norte Energia S.A é formada por empresas estatais e privadas do setor elétrico, fundos de pensão e de investimento e empresas autoprodutoras, para construir e operar a Usina. Outras empresas associadas ao consórcio – (I) Eletronorte Eletrobrás - Eletronorte, sociedade anônima de economia mista e subsidiária das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobrás é uma concessionária de serviço público de energia elétrica. (II) Empresas terceirizadas como: E.Labore - encarregada da comunicação; ECSA e a Leme, empresas que realizaram as medições topográficas das áreas atingidas e cadastramento das propriedades; Consórcio Construtor Belo Monte, responsável pela logística da obra, entre outras.

Dentre os grupos da sociedade civil favoráveis a usina estão: o FortXingu - O Fórum Regional de Desenvolvimento Econômico e Socioambiental da Transamazônica e Xingu é formado por mais de 178 entidades da região, entre igrejas evangélicas, associações de bairro, sindicatos rurais e, sobretudo, empresários locais que aceitam como efetivo a responsabilidade da Usina como meio de desenvolvimento local.

Dentre os grupos da sociedade civil contrários a usina: (I) **Organizações não-governamentais (ONGs)**, nacionais como: o Instituto Socio-Ambiental (ISA), ONG Terra de Direitos - organização de Direitos Humanos, que atua na defesa, na promoção e na efetivação de direitos, especialmente os econômicos, sociais, culturais e ambientais (Dhesca). (site <http://terradedireitos.org.br/>) e internacionais como: a Amazon Watch site <https://amazonwatch.org/>) e a International Rivers (site <https://www.internationalrivers.org/>);

(II) **Movimentos Sociais organizados como:** Movimento dos Atingidos por Barragens Movimento Xingu Vivo para Sempre (MXVS) - composto por distintas entidades como: movimento de mulheres, movimentos estudantis, movimento negro, etc (site <http://www.xinguvivo.org.br/>); Fundação Viver, Produzir e Preservar (FVPP) - Fundada em 1991 pela iniciativa das organizações camponesas, movimentos pastorais e populares urbanos e de educadores da Rodovia Transamazônica e do Rio Xingu, começando sua atuação enquanto movimento social organizado apenas na década de 80. (site <http://www.fvpp.org.br/>); Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SDDH) - que tem como missão e objetivo a valorização e Defesa dos Direitos Humanos, na perspectiva de uma Sociedade Justa e Igualitária. Atuando para desenvolver e propagar mecanismos de difusão da cultura de Direitos Humanos, participando da elaboração de políticas públicas, em especial nas áreas de justiça e segurança pública, e mais recentemente na área de educação em direitos humanos. (site <http://sddh.org.br/>); (MAB) - o MAB que tem atuado mediante o trabalho de formação de base, com o deslocamento de seus representantes às comunidades e participação em atos e eventos contra a obra, muitas vezes em parceria com o Xingu Vivo. (FLEURY; ALMEIDA, 2013, p.148)

Dentre os grupos contrários encontram-se, ainda, os: (I) Grupos de pescadores, ribeirinhos e agricultores – moradores e trabalhadores da região; (II) Grupos Indígenas (Funai) – das variadas etnias encontradas na Bacia do Xingu; (III) Moradores da Periferia Urbana – que acabaram sendo afetados pela construção da Usina de diversas maneiras, mas principalmente pelo aumento do custo de vida e da especulação imobiliária. (IV) Conselho Indigenista Missionário (CIMI) e a Prelazia do Xingu – tendo como representante máximo o Bispo Dom Erwin Krautler; (V) Parte de algumas universidades e Institutos - representados por seus professores, alunos, pesquisadores de várias partes do país e o (VI) Ministério Público Federal (MPF) e (VII) a Frente de Resistência Contra Belo Monte (FRCBM), formada pelo Movimento Xingu Vivo Para Sempre, Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Conselho Indigenista Missionário (CIMI), Movimento dos

Trabalhadores Desempregados (MTD) e Sindicato dos Trabalhadores em Educação (Sintepp-Regional), entre outras organizações. (FLEURY; ALMEIDA, 2013, p.148)

Listar os grupos permite a compreensão de que todos os grupos favoráveis a construção, instalação e funcionamento da UHE Belo Monte, de algum modo, se beneficiam ou acreditavam que iriam se beneficiar diretamente da construção da usina, principalmente no que tange as questões financeiras. Enquanto os grupos contrários, independentemente de seus objetivos e direitos individuais, atividades e especificidades, demonstram que lutam pela manutenção do modo de vida local, manutenção de recursos naturais e principalmente pela garantia dos direitos humanos.

Ao relacionar-se os grupos listados e seus interesses, lutas por direitos e objetivo, com o histórico de desenvolvimento das decisões que levaram à construção e instalação da UHE Belo Monte, é possível entender a dimensão dos conflitos socioambientais, que se estruturaram a partir do projeto e consequentemente todas as problemáticas que envolveram e ainda envolvem as decisões, autocráticas ou limitadas em suas ações democráticas relacionadas à usina.

4 O PLANEJAMENTO DA INDÚSTRIA DE ENERGIA ELÉTRICA E A LIMITAÇÃO DEMOCRÁTICA DAS DECISÕES

Neste capítulo, as análises, propostas pela pesquisa, apresentam-se tendo como objetivo central refletir, discutir e responder três questionamentos: (I) O Planejamento da Expansão da Geração de energia elétrica no Brasil pode ser considerado como uma estratégia governamental e empresarial que pretende garantir os objetivos destes dois grupos em meio as decisões? (II) Sendo uma estratégia que se estrutura no sentido das garantias governamentais e empresariais, como o planejamento tem limitado as decisões democráticas relativas à expansão da geração de energia elétrica no país? (III) Existem caminhos alternativos para uma a democratização do processo?

A base teórica conceitual, que à luz dos conceitos revisados no segundo capítulo alimenta a análise e discussão, tem como linha mestra a ideia de que os recursos naturais do país são explorados a favor de uma aliança que se dá entre o Estado e as classes mais favorecidas economicamente no estabelecimento das decisões, que por meio de um poder simbólico construído a partir de um capital cultural e técnico, depositado nas mãos desses grupos, cria um discurso em defesa do crescimento econômico, da importância da produção e do constante aumento do consumo que leva a uma necessidade premente de mais energia elétrica para a sobrevivência da nação.

O ponto de partida para a fundamentação da discussão é a compreensão de como se organiza o planejamento energético no Brasil desde 2004, focando para tanto na análise dos planos indicativos de expansão da geração de energia elétrica e seu incentivo para a produção hidrelétrica. Após compreender o planejamento indicativo e seus caminhos estruturais, a análise e as reflexões se debruçam, de modo mais direto, sobre os incentivos para a hidrelétrica e as polêmicas que se estruturam em torno dessa indicativa, refletindo sobre o conteúdo dos planos que direcionam as decisões e a realidade vivida nas regiões onde hoje existem Grandes Centrais Hidrelétricas como a UHE Belo Monte. Por fim, discute-se a respeito dos espaços democráticos, sua importância dentro do processo decisório advindo do planejamento e as possibilidades de ampliação em meio a tal estratégia.

4.1 A Reestruturação institucional da indústria de energia elétrica com foco no planejamento

Durante o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 –2010), a indústria de energia elétrica foi reestruturada a partir de um novo modelo institucional. Diante de um histórico de crise de fornecimento de energia elétrica vivido no início dos anos 2000, a reestruturação institucional dessa indústria teve a intenção primeira de retomar o equilíbrio entre a oferta e a demanda e sanar as deficiências de organização da geração e consumo.

A reestruturação fez o Estado se reintroduzir no cenário administrativo energético, tendo em vista que durante os anos 1990 este se manteve afastado da exploração econômica dos serviços públicos que foram privatizados seguindo um modelo gerencial de gestão. Ao retomar a direção administrativa da indústria de energia o Estado assumiu funções como:

1. Formulador e gestor de políticas, visando orientar e induzir a atuação dos diferentes atores integrantes dos referidos setores, inclusive os entes reguladores e as empresas estatais, tendo em vista o interesse geral; e
2. Promotor e catalisador de negócios e investimentos privados para os setores (informações e conhecimentos relevantes, planos indicativos, alianças estratégicas e parcerias, articulação e *players*, financiamentos, incentivos etc.), tendo em vista os adequados funcionamento e expansão dos sistemas, segundo os requisitos do modelo e as demandas e necessidades nacionais. (PORTO e BELFORT, 2006, p. 96.)

Portanto, a partir de 2004, retomou-se o poder do Estado em relação ao planejamento da expansão e da organização das negociações da indústria de energia elétrica, reestabelecendo a visibilidade e poder do MME ao mesmo tempo em que se permitiu a continuação das negociações privadas de produção e a comercialização da energia, o que fez a indústria elétrica se constituir, a partir de então, de uma parceria público/privada para a geração, distribuição e transmissão.

Ao ganhar destaque após a oficialização do “Novo Modelo Institucional”, o planejamento da indústria de energia passou a ser indicativo, isto é, aquele que apenas indica, por meio de dados estatísticos e estudos gerais, o caminho mais vantajoso para as decisões do mercado em relação a demanda e oferta e custos relativos não determinando as ações. Desde 2004 estrutura-se dentro do esquema apresentado pela figura 10, no qual o planejamento de médio e longo prazo, baseado em uma visão estratégica e de programação, organiza-se a

partir de estudos e planos como o PNE e o PDE, enquanto o planejamento de curto prazo, por sua vez, se baseia em monitoramento e acompanhamento dentro de um limite de até 3 anos.

Figura 11 – Organograma planejamento energético

Fonte: Hollauer (2011)

Os planos que compõem o planejamento energético e subsidiam as decisões, se apresentam por meio de relatórios elaborados a partir de estudos estatísticos, cenários relativos à economia do país e inventários relativos às fontes energéticas apresentando, por meio desses, as possibilidades de ampliação da produção ou geração dos variados tipos e recursos energéticos e variadas fontes geradoras que possam de maneira satisfatória responder as demandas. Tais dados são sistematizados, pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) que de acordo com a LEI 10.847/04 art. 2º, tem a finalidade de:

(...) prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético, tais como energia elétrica, petróleo e gás natural e seus derivados, carvão mineral, fontes energéticas renováveis e eficiência energética, dentre outras. (BRASIL, 2004)

Dessa maneira, após 2006, os estudos que estruturam o planejamento de longo e médio prazo passaram a ser elaborados pela EPE, enquanto as etapas de monitoramento e curto prazo ficaram para o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE). A EPE ainda

ficou responsável por estudos mais detalhados para implantação de empreendimentos hidrelétricos, sendo eles: os inventários de bacias hidrográficas e as viabilidades técnica, energética, econômica e ambiental.

Para discussão que se estabelecerá a partir deste item, a análise deter-se-á no planejamento de médio e longo prazo voltado à expansão de geração, partindo para tanto da compreensão dos dados e orientações estruturadas nos relatórios finais dos PDEs e PNE, no intuito primeiro de compreender sua constituição e então analisar as possibilidades do planejamento, como estratégia decisória, contribuir para limitação democrática das decisões relacionadas à indústria de energia no país favorecendo interesses econômicos de classes.

4.2 Estudos e planos e a formatação do planejamento energético pós 2004

A EPE começou os trabalhos com a responsabilidade primeira de gerar base de dados para o planejamento de energia elétrica, pois com a implantação do “Novo Modelo Institucional do Setor Elétrico” em 2004, a necessidade de energia nova estabeleceu urgência para inventários de Bacias e estudos que indicassem potencial disponível para novas hidrelétricas e também novas fontes geradoras de energia elétrica. No entanto, com o tempo e até os dias atuais, a EPE tornou-se responsável pela base de dados que alimenta o planejamento energético nacional geral, elaborando os PDEs e PNEs que direcionam o planejamento e as decisões da indústria de energia no país. Entre os relatórios, o BEN também apresenta dados que, atualizados ano a ano, compõem o material que estrutura o planejamento energético direcionando as futuras decisões.

Os PDEs são revisados anualmente devendo seguir como base as diretrizes dos PNEs. Seguem, de maneira geral, um padrão em sua constituição com exceção do primeiro PDE 2006/2015 que se constitui apenas de uma análise da demanda/oferta de energia elétrica, enquanto a partir de 2007 a proposta do planejamento passa a ser de integração da demanda e oferta de todos os tipos de fontes e recursos energéticos do país.

Tem-se a partir de 2004 os PDEs 2015; 2016; 2017; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023; 2024; 2026 que, apresentando uma mesma estruturação em seus relatórios finais, trazem como conteúdo: estudos de demanda/mercado (crescimento econômico e consumo de energia), estudos de oferta: de energia elétrica (geração/transmissão), de petróleo, gás natural

e biocombustíveis, eficiência energética, além dos aspectos socioambientais e de sustentabilidade que envolvem o sistema de energia no país. E o PNE 2030 (MME, 2007) que se estrutura no mesmo modelo, porém com mais detalhamento e a partir de cenários de longo prazo.

De acordo com a análise dos sumários executivos e dos textos relativos à oferta de energia elétrica (geração e transmissão), que compõem os PDEs e o PNE (com maior detalhamento) é possível identificar no conjunto desses relatórios, que tais planos:

(I) Têm como objetivos a definição de cenários de referência, que assentados em dados estatísticos, indicam possíveis caminhos para a expansão de novas instalações de geração e transmissão (energia elétrica) e novas possibilidades de exploração de recursos energéticos que poderão satisfazer as necessidades advindas do crescimento do mercado dentro dos períodos indicados. Os cenários traçados são baseados na garantia de suprimento pré-estabelecidos, partindo do que os planejadores da EPE consideram como custos mínimos incluindo os custos socioambientais. Estabelecem ainda, o que consideram como adequada e racional utilização dos recursos nacionais focando nos renováveis e com prioridade para a fonte hídrica;

(II) Inter-relacionam-se, em sua constituição, os estudos voltados ao mercado de energia (demanda), expansão da geração, transmissão, produção e consumo (oferta), além dos estudos socioambientais que envolvem as expansões, sustentabilidade e eficiência, de modo a:

- (1) indicar quais estudos de expansão da transmissão devem ser priorizados, quais estudos de viabilidade técnica, econômica e socioambiental devem ser realizados e, quando necessário, quais estudos de inventários deverão ser atualizados quando voltados para energia elétrica.
- (2) indicar quais recursos e quais tecnologias associadas poderão fazer parte do cenário de produção e consumo dos demais recursos energéticos.
- (3) subsidiar a realização dos futuros leilões de compra de energia nova e as relações de comercialização da energia;

(III) Apresentam também, indicativos para o aumento da eficiência energética esclarecendo as possibilidades de novas tecnologias e a importância geral de processos mais eficientes de geração e consumo dentro dos cenários traçados.

Para as reflexões e discussões que seguem, a análise dos relatórios (sumários executivos e relatórios finais) dos planos de médio e longo prazo focará nos dados relativos à indústria de energia elétrica e mais especificamente nos dados voltados para a expansão da oferta de energia elétrica e suas indicativas para a ampliação da geração dentro dos cenários

traçados, desconsiderando para discussão os demais itens dos relatórios não voltados para essa indústria e sua expansão geradora.

Importante ainda alertar, que não serão feitos comparativos entre fontes geradoras de energia elétrica, o foco, em primeiro momento, serão as indicativas voltadas para expansão hidrelétrica, na tentativa de entender como as mesmas são encaminhadas pelo planejamento e como este, por sua vez, influencia as decisões governamentais e empresariais em relação a essa expansão.

4.3 Planejamento como direcionamento para as decisões e a expansão da geração de energia elétrica

4.3.1 A oferta de energia elétrica e as fontes renováveis

Por meio da análise dos planos é possível constatar que a energia elétrica ofertada no país advém em grande medida de fontes renováveis, classificando-o como um dos quais que apresenta a geração de energia elétrica mais renovável do mundo. Em 2015 as fontes renováveis, como apresentadas pelo BEN (EPE, 2016), eram responsáveis por 75,5% da geração de energia elétrica no Brasil, enquanto em comparativo, a oferta mundial se apresentava com apenas 21,2% em 2013.

De acordo com o PNE/2030 (MME, 2007b, p. 249) no período entre 2005/2030:

A energia hidráulica segue mantendo a liderança entre as fontes de produção, porém, sua participação cai da elevada proporção atual (mais de 90% em 2005) para pouco mais de 70% (considerando que grande parte da importação é de origem hidrelétrica: Itaipu e outras binacionais). Em contrapartida, a geração térmica convencional (nuclear, gás natural e carvão mineral) expande sua participação de 7% para cerca de 15%. As fontes renováveis (ou não convencionais) não-hidráulicas (biomassa da cana, centrais eólicas e resíduos urbanos) também experimentam crescimento expressivo, passando a responder por mais de 4% da oferta interna de eletricidade.

Em um cenário para 6 anos o PDE/2024 (MME, 2015, p. 92) propõe as participações por tipo de fonte de energia com: (I) um aumento de 27,3% de 2018 até 2024 para as fontes renováveis de energia (biomassa, Pequena Central Hidrelétrica -PCH, eólica e solar); (II) uma oscilação mínima de participação das termelétricas movidas a combustíveis fósseis de 12,4%

para 14,4% no mesmo período; (III) as nucleares também oscilando minimamente de 1,2% para 1,6% e (IV) uma diminuição da participação de hidrelétricas de grande porte em 8,8% apesar do aumento indicado em capacidade instalada.

A despeito do aumento da participação da geração térmica convencional nos períodos indicados, os PDEs e PNE indicam uma continuidade de investimentos na exploração das fontes renováveis para a produção de energia elétrica para os próximos anos. O PDE/2024 (MME, 2015) prevê ainda, um acréscimo na diversificação e composição das fontes para a oferta de energia elétrica no período de 2015/2024, apesar da predominância da hidroeletricidade na constituição da capacidade instalada, ou seja, do limite máximo de produção de energia elétrica ofertada por fonte.

A tabela 1 confirma os dados demonstrando uma previsão de evolução significativa da capacidade instalada por fonte de geração entre as fontes renováveis em comparação com as demais.

Tabela 2 - Evolução da capacidade instalada por fonte de geração em MW

Fonte / Source	2014	2019	2024
RENOVÁVEIS / RENEWABLES	111.269	145.177	173.417
HIDRO / HYDRO	82.789	102.040	109.972
IMPORTAÇÃO / IMPORTS ^(a)	7.000	7.000	7.000
OUTRAS RENOVÁVEIS / OTHER RENEWABLES	21.480	36.137	56.445
NÃO RENOVÁVEIS / NON-RENEWABLES	21.609	26.714	33.030
URÂNIO / URANIUM	1.990	3.395	3.395
GÁS NATURAL / NATURAL GAS	11.043	14.903	21.219
OUTROS NÃO RENOVÁVEIS / OTHER NON-RENEWABLES	8.576	8.416	8.416
TOTAL	132.878	171.891	206.447
Notas / Notes: (a) Estimativa de importação da UHE Itaipu não consumida pelo sistema elétrico paraguaio. / It considers imports from UHE Itaipu not used by Paraguay. (b) Outras renováveis: PCH, usinas a biomassa, eólicas e solar. / Other renewables include small hydro power plants, wind, biomass and solar power plants. (c) Outras não renováveis: usinas termelétricas a diesel, carvão, óleo combustível e gás de processo. / Other non-renewables include diesel, coke, fuel oil and by-product gas from industrial process.			

Fonte: Sumário Executivo do PDE 2024 (MME, 2015, p. 25)

Conclui-se que a oferta de energia elétrica está indicada em crescimento nos planos a partir da composição de todos os tipos de fontes de geração, porém enfatizando a maior presença de renováveis no geral, apesar da necessidade de ampliação das não renováveis para satisfazer de maneira “segura” a demanda prevista nas projeções. As alternativas renováveis (eólica, solar e biomassa) também se destacam em relação a oferta no comparativo com a

renovável tradicional (hidráulica), apesar desta ainda ser liderança na matriz elétrica hoje e nas previsões dos planos indicativos que orientam o planejamento energético do país.

4.3.2 O incentivo a expansão da hidroeletricidade

Ainda que indiquem a utilização de outras fontes para a expansão da oferta de energia elétrica, ampliação da eficiência energética em relação ao consumo e geração e até mesmo a repotencialização de algumas plantas, é fato que os planos até o PDE 2026 (MME, 2017) se estruturam considerando em primeira instância e tomando como cenário de referência base para a expansão de oferta de energia elétrica, a ampliação da geração hidrelétrica para os próximos anos.

O direcionamento dos planos para a expansão hidrelétrica pode ser confirmado por alguns trechos dos relatórios que se repetem, com pequenas modificações, ano a ano com o PDE e que desde o PNE 2010 já apresentavam uma defesa enfática da produção hidrelétrica e sua viabilidade econômica, mesmo em regiões como a Amazônia:

Embora a construção de usinas na região Amazônica e das linhas de transmissão de interligação com as regiões Sudeste e Nordeste apresentem alguns problemas especiais do ponto de vista técnico e de impactos sobre o meio ambiente, os estudos já realizados indicam que os mesmos não inviabilizam economicamente os aproveitamentos, e que o prazo disponível até a época de início de construção permite equacioná-los. (MME, 1987, p. 25)

Ou ainda:

A fonte hidrelétrica se constitui numa das maiores vantagens competitivas do país, por se tratar de um recurso renovável e com possibilidade de ser implementado pelo parque industrial brasileiro com mais de 90% (noventa por cento) de bens e serviços nacionais. Além do mais, ao possuir uma das mais exigentes legislações ambientais do mundo, é possível ao Brasil garantir que as hidrelétricas sejam construídas atendendo aos ditames do desenvolvimento sustentável. Neste sentido, destaca-se a realização de vários estudos de Avaliação Ambiental Integrada em diversas bacias, que têm como objetivo identificar e avaliar os efeitos sinérgicos e cumulativos resultantes dos impactos ambientais ocasionados pelo conjunto de aproveitamentos hidrelétricos em uma bacia hidrográfica. (MME, 2006, p. 68)

O que se nota nas citações, é que parte do incentivo à hidroeletricidade se dá por causa das características consideradas renováveis e pelos custos em relação à implantação, principalmente pela tecnologia já desenvolvida no país, pois um novo paradigma de geração

representaria um alto investimento em novas tecnologias. Os trechos citados, entre outros, reconhecem os impactos e problemas ambientais ao admitirem, também, que “A maior parte do potencial ainda a aproveitar encontra-se na região Norte e traz com ele uma série de desafios, principalmente de caráter ambiental, para sua utilização na expansão da oferta de energia elétrica”. (BRASIL, 2017, p. 60), mas consideram que podem ser superados seguindo a ideia de **mitigação de impactos**. Para Feenberg (2010), a sociedade deveria estar mais ciente destes possíveis custos socioambientais e os altos investimentos a serem feitos para evitá-los, e então, em seu conjunto como nação, poderia e deveria decidir quais custos e investimentos seriam priorizados na decisão final, decisões essas que deveriam ser direcionadas por plebiscitos, por exemplo.

Os trechos e as discussões apresentadas parecem enfaticamente supervalorizar custos, no entanto estes custos não parecem devidamente equacionados ao se pensar nas relações socioambientais que são sempre associadas ao ideal de mitigação. Ou seja, o grande impacto não minimiza ou invalida o potencial considerado como “disponível”, mantendo as indicativas de investimento em grandes obras em bacias hidrográficas da região Amazônica.

Afinal, a orientação do PDEs e PNE, tendo como **base de referência** a hidroeletricidade para a expansão de geração de energia elétrica para os próximos anos, também se confirma em gráficos e comentários como os que seguem, onde: “O aproveitamento hidrelétrico ainda representa um vetor importante de ampliação de oferta de energia elétrica no Sistema Interligado Nacional (SIN)” de acordo com PDE 2026. (MME 2017, p. 60) ou

As usinas hidrelétricas ainda apresentam grande potencial a ser explorado. Inventários hidrelétricos já concluídos nas bacias da região Norte e Centro-Oeste apontam a viabilidade de projetos importantes, a despeito da crescente complexidade socioambiental. (MME, 2015, p. 87)

Gráfico 1 - Acréscimo da capacidade instalada hidrelétrica

Fonte: PDE 2024 (MME, 2015, p. 87)

E, segundo esta linha de pensamento, os PDEs vêm apresentando desde o primeiro PDE pós “Novo Modelo Institucional do Setor Elétrico” elaborado em 2005 pela EPE, com indicativas para o decênio 2005/2006 até PDE 2014/2024, listas com um número razoável de novos projetos hidrelétricos indicados para expansão da capacidade instalada de energia elétrica para os próximos anos, sendo a maioria deles em bacias hidrográficas da região norte e centro-oeste, como já mencionado.

As listas para novas UHEs que estão nos planos mais recentes, são apresentadas com a relativa potência e já com a indicativa de data considerada possível para entrar em operação, a exemplo da tabela 2, que se refere ao período de 2015 a 2024, apresentada pelo PDE 2024.

Outro destaque apresentado nos planos, no que se refere às indicativas de novos projetos para a expansão da capacidade instalada hidrelétrica, seria: que pelo menos 65% do potencial dos projetos indicados para a expansão que compunham os planos desde 2015 já foram leiloados nos leilões que ocorreram de 2005 até 2015 e em grande medida além de serem projetos hidrelétricos de grande porte com mais de 30MW de potência, estão em sua maioria indicados para as bacias hidrográficas das regiões norte e centro-oeste. Lembrando que aqueles que foram leiloados se encontram hoje: em operação ou em processo de licenciamento com no mínimo a LP já liberada. E nesse caso, considera-se que as indicativas têm se apresentado muito mais como diretivas ano a ano, como confirmado pelas tabelas que seguem:

Tabela 3 - Expansão hidrelétrica entre 2015 e 2024

Aproveitamento	Rio	UF	Potência (MW)	Entrada em operação	Leilado
UHE Teles Pires	Teles Pires	PA	1.820	2015	4/2010
UHE Belo Monte (c)	Xingu	PA	11.233	2016	6/2009
UHE Colider	Teles Pires	MT	300	2016	3/2010
UHE Salto Apiacás	Apiacás	MT	45	2016	6/2013
UHE São Roque	Canoas	SC	135	2016	7/2011
UHE Cach. Caldeirão	Araguari	AP	219	2017	
UHE baixo Iguaçu	Iguaçu	PR	350	2017	3/2008
UHE São Manoel	Teles Pires	PA	700	2018	10/2013
UHE Sinop	Teles Pires	MT	400	2018	6/2013
UHE Itaocara I	Paraíba do Sul	RJ	150	2019	3/2015
UHE São Luiz do Tapajós(c)	Tapajós	PA	8.040	2021	
UHE Tabajara	Jiparaná	RO	350	2021	
UHE Apertados	Piquiri	PR	139	2021	
UHE Foz Piquiri	Piquiri	PR	93	2022	
UHE Telêmaco Borba	Tibagi	PR	118	2022	
UHE Ercilândia	Piriqui	PR	87	2022	
UHE Comissário	Piriqui	PR	140	2023	
UHE Paranhos	Chopim	PR	67	2023	
UHE Jatobá	Tapajós	PA	2.338	2023	
UHE Castanheira	Arinos	MT	192	2024	
UHE Bem Querer	Branco	RR	708	2024	
UHE Itapiranga	Uruguai	SC/RS	725	2024	
Total (MW)			28.349		
Total Norte e Centro-Oeste (MW)			26.345		
Total de Leiloadas (MW)			15.133		

Notas: (a) Potência total do empreendimento, em MW. No caso de usinas cuja motorização total não ocorre dentro do ano indicado, esta potência não corresponde à potência incorporada no ano.

(b) Ano esperado de início da operação do empreendimento segundo acompanhamento do DMSE – reunião de abril de 2015.

(c) Potência do empreendimento é a soma das casas de força principal e complementar.

Fonte: PDE 2024 (MME, 2015, p. 85)

Tabela 4 - Novos empreendimentos hidrelétricos (implantações e ampliações) decorrentes de leilões de geração (2005 a 2016)

Aproveitamento	Tipo de leilão	Data do Leilão	Pot. (MW)	Lotes Vendidos (MWmédio)
UHE Foz do Rio Claro	A-5*	2/2005	68,40	41
UHE São José	A-5	2/2005	51,00	30
UHE Passo São João	A-5	2/2005	77,00	37
UHE Simplício	A-5	2/2005	337,70	185
UHE Retiro Baixo	A-5	2/2005	82,00	36
UHE Baguari	A-5	2/2005	140,00	77
Total			756,10	406,00
UHE Dardanelos	A-5	4/2006	261,00	147
UHE Mauá	A-5	4/2006	361,00	192
Total			622,00	339,00
UHE Santo Antônio	Estruturante	5/2007	3.150,40	1.552
Total			3.150,40	1.552
UHE Baixo Iguaçu	A-5	3/2008	350,00	121
Total			350,00	121,00

UHE Jirau	Estruturante	5/2008	3.300,00	1.382
Total			3.300,00	1.382
UHE Belo Monte	Estruturante	6/2009	11.233,10	3199
Total			11.233,10	3199,00
UHE Ferreira Gomes	A-5	3/2010	252	105
UHE Colider	A-5	3/2010	300,00	125
UHE Garibaldi	A-5	3/2010	177,90	58
Total			729,90	288,00
UHE Santo Antonio do Jari	A-5	4/2010	300	190
UHE Teles Pires	A-5	4/2010	1.820,00	778
Total			2.120,00	968,00
UHE Jirau (Ampliação)	A-3	2/2011	450,00	209
Total			450,00	209,30
UHE São Roque	A-5	7/2011	135,00	81,8
Total			135,00	81,80
UHE Santo Antonio do Jari	A-5	6/2012	73,40	20,9
UHE Cach. do Caldeirão	A-5	6/2012	219,00	129,7
Total			292,40	150,60
UHE Sinop	A-5	6/2013	400,00	215,8
UHE Salto Apiacás	A-5	6/2013	45,00	22,4
Total			445,00	238,20
UHE São Manoel	A-5	10/2013	700,00	409,5
Total			700,00	409,50
UHE Santo Antonio	A-3	3/2014	417,60	129,6
Total			417,60	129,60
UHE Itaocara I	A-5	3/2015	150,000	892
UHE Tibagi Montante	A-5	3/2015	32,000	190
Total			182,00	1.082,00

*Nota - Leilões de energia nova - contratação de energia proveniente de usinas em projeto ou em construção, que poderão fornecer energia em 3 (denominado A-3) ou 5 (A-5)/ Estruturante considerado prioridade.

Fonte: Elaboração própria baseada no Resumo dos resultados dos leilões de geração no ACR de 2005 a 2017 in <http://www.aneel.gov.br/resultados-de-leiloes> acessado em agosto/ 2017

De acordo com Baitelo, Fujii e Teske (2014) é possível aceitar inclusive que alguns dados apresentados pelos PDEs subestimam as possibilidades de ampliação da geração por outras fontes renováveis, como eólica e solar, ao priorizar nas indicativas a hidroeletricidade para expansão da geração de energia elétrica, mesmo que hoje o potencial disponível para tanto se encontre predominantemente em áreas frágeis e propensas a amplos desastres ambientais como os próprios planos frisam. O que pode confirmar em grande medida, a utilização do planejamento como estratégia que contribui para fazer valer os interesses econômicos dos grandes empreendedores a exemplos dos consórcios criados pelas empresas construtoras para garantir a viabilidade das grandes obras que no geral envolvem grandes financiamentos públicos.

Segundo os autores

A principal barreira para triplicar a capacidade instalada das fontes renováveis não é a indústria. Políticas energéticas de longo prazo com um quadro claro para investimentos de infraestrutura são necessários para possibilitar essa matriz. Além dos desafios técnicos de integração de grandes quantidades de energia eólica e solar fotovoltaica na rede, um modelo de negócios diferente é necessário para construir e operar sistemas de geração de energia descentralizada em vez de usinas centralizadas. O gerenciamento da demanda torna-se um fator importante para minimizar a necessidade de armazenamento de energia e otimizar o uso de fontes flutuantes como eólicas e solar. (BAITELO, FUJII e TESKE, 2014, p. 137-138)

Por Sauer (2013) entende-se que o planejamento pós 2004 deveria ser aquele que se voltasse para o interesse público, buscando alternativas de menor impacto socioambiental, para tanto seria necessário que se mapeasse os recursos naturais, revisando os potenciais hidráulicos mapeados anteriormente, incluindo no novo mapeamento os atributos de compatibilidade ambiental e social para os empreendimentos, além de incluir as novas fontes emergentes eólica e fotovoltaica e um uso mais racional da energia que permitisse reduzir o consumo, o que não se configurou, pois caso esse planejamento tivesse se configurado nesses moldes, as grandes obras hidrelétricas de Santo Antônio, Jirau e Belo Monte, que têm se revelado como desastres ambientais, não teriam sido priorizadas.

Nesse contexto, mesmo entendendo e aceitando que os estudos e planos se apresentem apenas como “um agregador de informação relevante para a tomada de decisão dos agentes, sob as lentes da EPE. (...) um meio de facilitar o acesso dos agentes de mercado a esta informação, relevante para a sua própria tomada de decisão” (MME, 2017), parece que, como se apresentam e diante da importância que o planejamento passou a ter na estruturação institucional da indústria elétrica pós 2004, os estudos e planos podem ser um **significativo e direto balizador** das decisões **contribuindo para sua predeterminação**, portanto, um espaço importantíssimo para a participação e ações democráticas que envolvam o futuro da geração de energia elétrica, evitando a prevalência de interesses econômicos a serem defendidos pelo próprio planejamento dentro de um ideal mais desenvolvimentista ou de “mercadificação” (HARVEY, 2011).

Ainda que seus estudos não determinem diretamente os investimentos a serem feitos no sistema de geração, porque as decisões de expansão são, em última análise, determinadas por decisões de agentes em ambiente de mercado, pois teoricamente deveria ser assim, através dos leilões de energia e da contratação da expansão ao mercado livre, como alerta o PDE 2026. Pois, por exemplo, “a demanda a ser contratada é fornecida pelos agentes de mercado que podem utilizar projeções distintas àquelas deste plano”. (MME, 2017, p. 52). Os dados

apresentados pelos planos e as indicativas são responsáveis pela disposição dos leilões, atribuição do poder concedente, podendo desse modo, direcionar as decisões do mercado ou ainda estar em acordo com as intenções decisórias de investimentos dele. Assim, ao verificar o planejamento energético estatal, é possível relacionar o mesmo com as possibilidades de instrumentalização do Estado e suas instituições, a favor das classes dominantes em suas relações de produção, ainda que essa instrumentalização se faça de modo velado como o que se discute em Offe (1984).

Além disso, como alerta Tolmasquim (2011, p. 123) o primeiro presidente da EPE

Os estudos do Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE), elaborados anualmente pela EPE, é a principal referência para potenciais investidores em projetos de geração. Além de ordenar os aproveitamentos hidrelétricos disponíveis, o PDE fornece os indicadores técnicos, econômicos e socioeconômicos relevantes para avaliar o risco e o retorno dos empreendimentos.

No entanto, de acordo com Sauer (2013, p. 247) “não podemos fazer uma espécie de ilhamento do planejamento energético como está sendo feito hoje mesmo depois da tardia criação da empresa de pesquisa energética, olhando só para o mercado do jeito que eles próprios o constroem”. Afinal, ainda de acordo com o autor “A demanda de energia não é matéria de destino, é matéria de escolha segundo o padrão que a sociedade pretende organizar para produzir e viver”. O planejamento, segundo as discussões dispostas por Dagnino (2004, 2007) deveria seguir caminhos que pudessem satisfazer mais os diversos direitos e os modos de vida e para tanto é necessário que se amplie a democratização das decisões.

Analizando os caminhos que vêm sendo trilhados pelo planejamento energético brasileiro e resgatando a discussão relativa aos núcleos de poder e as vantagens que as classes dominantes economicamente podem ter, a partir de mecanismos e regras institucionais, diante das discussões apresentadas por Poulantzas (1971, 1985), Offe (1980, 1984), Harvey (2003, 2005, 2011) é possível aceitar que essas classes, apesar de não determinarem as decisões, acabam influenciando, de modo indireto, os governos a decidirem a favor de seus objetivos, justamente porque são essas decisões que determinam a permanência desses governos e sua governabilidade. Em primeiro lugar, porque as vantagens financeiras das classes dominantes acabam cobrindo os gastos financeiros das instituições governamentais como mencionado no capítulo 2.

E em segundo lugar, porque diante dos escândalos de corrupção vividos no país, é possível aceitar que em grande medida, os parlamentares e governantes brasileiros ligados

financeiramente com as empresas negociadoras das grandes obras e seu funcionamento futuro, acabam sendo influenciados a favor de interesses de classes e a EPE e consequentemente o planejamento energético parecem, neste sentido, estarem contaminados por esses interesses de classes em suas indicativas desconsiderando os direitos da sociedade de modo mais amplo.

E caso o planejamento no seu formato atual não amplie espaços para a participação popular permitindo que tal participação contribua para a formatação das indicativas de maneira mais equilibrada em relação aos direitos e igualdades, ele pode se confirmar como uma estratégia decisória, que em sentido contrário, impede ou limita a democratização do processo responsável pela expansão da geração hidrelétrica no país em favor dos interesses econômicos de um determinado grupo social em suas alianças com o poder público. O que fica evidente na discussão encaminhada por Przeworski (1984) ao discutir competição democrática e a responsabilidade das instituições na garantia dos direitos.

4.4 A imprescindibilidade do uso do potencial hidrelétrico: desenvolvimento econômico versus garantias socioambientais

Diante dos fatos, dados e reflexões apresentados até este ponto, compreende-se que a despeito das discussões socioambientais que salientam os projetos hidrelétricos futuros como de amplo impacto para as regiões que ainda apresentam grande potencial energético disponível, no caso as regiões dos biomas amazônico e cerrado, a hidroeletricidade segue e seguirá sendo liderança na oferta de energia elétrica por muitos anos de acordo com os cenários traçados nos planos. E ainda, que tais regiões em suas constituições naturais apresentem ampla biodiversidade, espaços geográficos classificados como UC e outros ocupados por comunidades tradicionais, comunidades indígenas e ribeirinhas, continuarão a ser suscetíveis a grandes empreendimentos.

Afinal, mesmo diante da existência de conflitos socioambientais e de impactos significativos aos biomas, os planos que também estão embasados em estudos de inventários de potencial e no indicativo de que “apenas” pouco mais de 38% do potencial hidráulico do país foi utilizado para produção de energia até o momento, enfatizam a ideia de que o país não pode prescindir desse potencial em sua produção de energia elétrica futura e nesse sentido, se estruturam de maneira a incentivar a produção hidrelétrica de grande porte mesmo em áreas

tão frágeis desconsiderando o que Acseirad (2010) consideraria os caminhos para a “justiça ambiental”.

Para o plano energético de longo prazo PNE 2030, por exemplo, a geração hidrelétrica deve continuar a ser ampliada afirmando serem ultrapassados os questionamentos contrários, como se pode constatar no trecho que segue:

Quando se tem em conta que dois terços do território nacional está coberto por dois biomas de alto interesse do ponto-de-vista ambiental, como o são a Amazônia e o Cerrado, e que 70% do potencial hidrelétrico brasileiro a aproveitar localizam-se nesses biomas, pode-se antever grandes dificuldades para a expansão da oferta hidrelétrica. Dificuldades que são ampliadas por uma **abordagem que se apoia em uma ótica ultrapassada**, pela qual projetos hidrelétricos, por provocarem impactos socioambientais, não podem constituir-se em elementos de integração e inclusão social, e também de preservação dos meios naturais. (grifo nosso) (MME, 2007b, p.15)

Alguns pesquisadores da área de energia, como Castro (2012), também afirmam que o Brasil não pode prescindir de seu potencial hidráulico e a política energética deve priorizar a hidroeletricidade. Pois, de acordo com Castro (2012) em uma palestra ministrada ao programa intitulado café filosófico do Instituto CPFL/Cultura “o país ainda possui um potencial a ser explorado que, sendo de um recurso finito que outros países praticamente já não têm e, além disso, sendo significativo para a segurança energética do Brasil deve ser utilizado”. Além de garantir segundo ele: “custos decrescente na expansão, algo que não tem no mundo, se você olha o mundo a demanda energética está sendo atendida a custos crescentes e nós estamos conseguindo a custos decrescentes”.

Assim sendo, ainda de acordo com Castro (2012)

O Brasil tem que investir, tem que investir mesmo a revelia dessas críticas, que muito superficiais, se você vai a Europa ninguém critica hidrelétrica, porque não tem mais onde construir hidrelétricas, já todas foram construídas. No Brasil não pode construir hidrelétricas no tamanho que ele tem e com esse potencial tão importante que ele tem e que vai ajudar o desenvolvimento econômico do Brasil, porque é a energia mais barata que você pode produzir no mundo e está sendo feita no Brasil e então por que estas críticas? Nós temos a legislação ambiental mais rigorosa do mundo, está na nossa constituição. Praticamente nenhum outro país do mundo tem em sua constituição essas exigências com relação à mitigação de impactos ambientais, de compensação. (...) Porque são grandes empreendimentos que podem pagar 10 ou 15% do orçamento para as mitigações dos impactos ambientais.

Analisando o PNE 2030 (MME, 2007) e a fala de Castro (2012) é possível constatar que mesmo diante das questões ambientais e socioambientais que estão em jogo, as hidrelétricas ainda são amplamente defendidas como **prioridade** para a expansão da geração

de energia elétrica no Brasil, afinal, de acordo com eles, a tecnologia e o investimento existentes são suficientes para **mitigar** os impactos. Tais ideias se fortalecem ainda mais quando aliadas ao discurso fundamentado nos ideais de segurança energética, desenvolvimentismo e desenvolvimento econômico, ou melhor, na garantia energética para o aumento do PIB e do aumento da produção/consumo como prioridade. Seguindo os caminhos dos países ditos desenvolvidos do globo para fazer crescer a economia.

Tais ideias deixam transparecer que, para a manutenção do crescimento econômico e da segurança energética, a preservação do meio ambiental, cultural, histórico e o modo de vida tradicional devem seguir acordos de mitigação de impactos, o que leva a crer que os mesmos ficam em segundo plano na estruturação das indicativas. Ou seja, indica-se a expansão e o projeto e depois cria-se medidas de compensação ao longo do licenciamento ambiental seguindo o chamado “paradigma da adequação”, no qual a

(...) obra assume lugar central, apresentando-se de forma inquestionável e inexorável. Nesta concepção, o ambiente é percebido como externalidade, paisagem que deve ser modificada e adaptada aos objetivos do projeto técnico. Nesse processo, arranjos e ajustes tecnológicos dados por medidas mitigadoras e compensatórias cumprem a função de adequação. Com efeito, a “necessidade” e a viabilidade socioambiental da obra não são colocadas em pauta, o que se tem é o mero atendimento formal das exigências legais, em geral, percebidas nesta ótica como impasses burocráticos. Por essa via, um complexo debate envolvendo questões políticas, sociais e culturais é reduzido à proposição de ajustes e acomodações técnicas. (ZHOURI e OLIVEIRA, 2005, p. 05)

E ainda que as “necessidades” da obra, no caso das hidrelétricas, sejam colocadas em pauta, se justificam exclusivamente pelo discurso do crescimento econômico, como já mencionado. E assim, a ideia central do planejamento é que a oferta de energia elétrica no Brasil pode e deve se diversificar, mas não deve deixar de ter a hidroeletricidade como base de sustentação independente do que represente para o meio, pois “ajustes” serão feitos de modo a reorganizar o espaço e minimizar os impactos para as populações locais que deverão se adequar a tais mudanças, novamente contrariando as ideias de justiça ambiental em seu sentido mais amplo. (ACSELRAD 2010)

E na tentativa de melhor justificar a escolha da hidroeletricidade como referência essencial, os defensores dessa e os planos energéticos vão além, buscando relacionar a tal escolha de geração como sendo um possível vetor de desenvolvimento para região e um possível elemento de contribuição para a manutenção do bioma na qual se insere. De acordo com eles, a área pode receber mais infraestrutura, pode atrair novas atividades econômicas para região, novos investimentos, etc que seriam um caminho para o desenvolvimento local.

E, portanto, de acordo com o PNE 2030 as dificuldades para a liberação de novas hidrelétricas, mesmo em área onde os impactos podem ser grandes desconsideram que:

Muitas áreas no entorno de vários reservatórios já instalados no país estão hoje, em muitos casos, entre as mais bem conservadas, inclusive com relação à biodiversidade. Programas de salvamento da flora e da fauna (e também de sítios arqueológicos), desenvolvidos quando da implantação da barragem, são, muitas vezes, a garantia de conservação de elementos chave do bioma atingido. No aspecto socioeconômico, é emblemático o efeito de projetos mais recentes, em torno dos quais os núcleos urbanos apresentam índices de desenvolvimento humano geralmente superiores aos da região na qual se inserem. (MME, 2007b, p. 15)

No entanto, por Seva Filho (2011, s/p),

O que explica muito mais do que “modelos” e “desenvolvimentos” é a continuidade renovada da velha acumulação primitiva: conquistar terras, recursos naturais, posições geográficas, cercando os espaços, inclusive o mar e os rios, desativando as pequenas economias populares e de grupos tradicionais, fabricando milhões de proletários a cada espasmo de investimentos. Se somamos a isso o saque dos recursos públicos pelos grandes grupos financeiros, mais a rouboalheira dos mercados “cativos” das infra-estruturas de uso geral (pedágios, pulsos telefônicos e de banda larga, eletricidade, água, gás canalizado...), chegamos ao que o estadunidense David Harvey chamou de “acumulação por espoliação”.

Na mesma linha de pensamento de Zhouiri e Oliveira (2005), Acselrad (2010) e Seva Filho (2011), dentre outros estudiosos da relação produção de energia *versus* meio ambiente consideram que a ampliação da oferta de energia elétrica não se dá diretamente por meio de uma busca pelo bem-estar da população e a base do interesse dos planos indicativos está assentada na satisfação primeira de um mercado composto por indústrias eletrointensivas, por exemplo.

De acordo com Bermann (2012, p. 16)

(...) a análise do perfil industrial eletrointensivo do país, indica que 30% da energia elétrica consumida no Brasil em 2009 foi consumida por apenas seis ramos industriais – cimento, ferro-gusa e aço (siderurgia), ferro-ligas, não ferrosos (alumínio), química, papel e celulose. Devido a este perfil do consumo de eletricidade, para cada incremento de uma unidade do PIB são necessários 1,3 unidades de energia elétrica (relação PIB/Consumo denominada Elasticidade-Renda da Demanda de Eletricidade). Por seu turno, os países desenvolvidos apresentam uma relação inversa, com uma Elasticidade-Renda da Demanda de Eletricidade de 0,9 nos EUA ou 0,8 no Japão.

Os Planos Decenais de Energia que se sucedem ano a ano, restringem-se à visão ofertista sem entrar no mérito do necessário questionamento de suas previsões de demanda. Utilizando o jargão dos planejadores, isto poderia ser chamado de “planejamento” do lado da oferta, mas que na realidade é o atendimento das cargas futuras projetadas.

Nesse sentido, a discussão proposta por Bermann (2001, 2012) é a de se analisar para quem e para quem é necessário o aumento de geração de energia elétrica, além de incentivar uma busca por alternativas que evitem o aumento da geração. Ou seja, o planejamento deveria priorizar esta vertente de alternativas antes mesmo de indicar a expansão, que mesmo necessária dentro das projeções de demandas futuras, poderiam seguir padrões diferentes dos indicados nos planos mais recentes.

O autor, na mesma linha de Sauer (2013) como já apresentado no tópico anterior, discute ainda a importância de se incorporar com mais efetividade os aspectos sociais e ambientais nas avaliações dos potenciais energéticos para indicá-los como disponíveis ou alternativas viáveis em relação ao aumento da geração, pois de acordo com o ele “é com frequência que empreendimentos hidrelétricos têm se revelado insustentáveis, no cenário internacional e particularmente no Brasil” (BERMANN, 2001, p. 20).

É justamente neste contexto de discussões que o potencial hidrelétrico não parece assim tão imprescindível. Pois, ainda segundo Bermann (2001, p. 43),

As usinas hidrelétricas construídas até hoje resultaram em 34.000 km² de terras inundadas para a formação dos reservatórios, e na expulsão – ou, “deslocamento compulsório” – de cerca de 200 mil famílias, todas elas populações ribeirinhas diretamente atingidas. No relacionamento das empresas com “estas populações, prevaleceu a estratégia do “fato consumado” praticamente em todos os empreendimentos. Enquanto que a alternativa hidrelétrica era sempre apresentada como uma fonte energética “limpa, renovável e barata”, e cada projeto era justificado em nome do interesse público e do progresso, o fato é que as populações ribeirinhas tiveram violentadas as suas bases materiais e culturais de existência. As obras promoveram o deslocamento forçado destas populações, acompanhado por compensações financeiras irrisórias ou inexistentes; o processo de reassentamento, quando houve, não assegurou a manutenção das condições de vida anteriormente, existentes. Na área das barragens ocorreram diversos problemas de saúde pública, como o aumento de doenças de natureza endêmica, o comprometimento da qualidade da água nos reservatórios, afetando atividades como pesca e agricultura; e, problemas de segurança das populações, com o aumento dos riscos de inundação abaixo dos reservatórios, decorrentes de problemas de operação. Ainda, grandes quantidades de terras cultiváveis ficaram submersas e, em muitos casos, a perda da biodiversidade foi irreversível.

Todos estes fatos apresentados pelo autor, ainda fazem parte hoje (2018) da realidade vivida nas regiões onde novas UHEs são previstas e notórios são os exemplos atuais de que os acordos mitigatórios, amparados por nossa legislação ambiental, não são tão satisfatórios a ponto de justificar enfaticamente as possibilidades de utilização dos potenciais hidráulicos disponíveis no Brasil que se encontram, em grande medida, em áreas de ampla biodiversidade socioambiental. Ou seja, os “custos” devem ser melhor dimensionados ao se decidir por esta

ou aquela geração de energia elétrica para o Brasil, sua real necessidade e seus efetivos benefícios e pelo que se nota isso não vem sendo feito satisfatoriamente pelos planos indicativos que direcionam as decisões. E, deste modo, como alertam Zhouiri e Laschefski (2010) e Acsehrad (2010), os conflitos socioambientais se ampliam.

Não é possível negar a existência de discussões socioambientais nos planos e estudos relacionados a expansão da geração de energia elétrica, todavia, é possível afirmar que ainda fazem isso de modo a seguir ideais que direcionam para a imprescindibilidade de utilização de recursos considerados como disponíveis e com bases na mitigação de conflitos e impactos seguindo diretamente o “paradigma da adequação”.

Além disso, de acordo com Bermann (2010)

O maior erro desta política energética que está sendo implementada é o fato dela se apoiar em inverdades. Uma delas é de que a energia hidrelétrica é limpa e barata. Ela não é. Estudos mostraram que Balbina, Tucuruí e Samuel, as três maiores hidrelétricas construídas na região amazônica até agora, emitem gases de efeito estufa mais ou na mesma proporção que usinas a carvão mineral. Isso pode parecer uma surpresa, mas nos primeiros dez anos de operação de uma usina da Amazônia, a matéria orgânica, a mata, ela apodrece porque a água a deixa encoberta permanentemente. E o processo de apodrecimento é muito forte, acidifica a água e emite metano, que é um gás 21 vezes mais forte que o gás carbônico, principal gás do efeito estufa. Isso é conhecido pela ciência mas não é considerado porque não é de interesse de quem concebe essas usinas. O que interessa é a grande quantidade de dinheiro que vai ser repassado para as empresas construtoras de barragens, turbinas e geradores. O restante, o problema ambiental, as populações que serão expulsas, a cultura indígena que está sendo desconsiderada, isso não entra na conta.

E também, de acordo com Fearnside (2011, p. 6), a emissão de metano deve ser melhor considerada nos estudos, pois

Os autores calculam essas baixas emissões de metano das hidrelétricas por ignorar duas das principais rotas a água que passa pelas turbinas e pelos vertedouros. Essa água é tirada de uma profundidade suficiente para ser isolada da camada superficial do reservatório, e tem uma alta concentração de metano dissolvido. Quando a pressão é subitamente reduzida ao sair das turbinas ou dos vertedouros, muito desse metano é liberado para a atmosfera, como tem sido medido em hidrelétricas.

Sendo assim, ainda segundo o autor:

A tomada racional de decisões sobre propostas para represas hidrelétricas, como é o caso com qualquer projeto de desenvolvimento, requer uma avaliação abrangente dos impactos e dos benefícios das propostas, de forma que os prós e contras podem ser comparados e publicamente debatidos antes de tomar decisões sobre a construção do projeto. Gases de efeito estufa representam um impacto que, até agora, tem recebido pouca consideração nestas decisões. (FEARNSIDE, 2015, p. 274)

Por conseguinte, é por meio das indicativas e em alguns casos inverdades, que se constrói um discurso simbólico, relacionando diretamente o desenvolvimento do país, sua necessidade de energia elétrica para o bem-estar da população, com a necessidade de mais oferta de energia e, na sequência, a relação de que, a hidroeletricidade é invariavelmente o melhor caminho para essa oferta. Desse modo, com bases em Bourdieu (1989), é possível aceitar que exista um “poder simbólico” em algumas ideias que se propagam, a exemplo do discurso que alia o aumento da geração hidrelétrica às vantagens do desenvolvimento econômico. Discurso que, alimentado pelo capital cultural e técnico de alguns grupos sociais, ganha poder e força na hora da decisão final.

E a falta de uma discussão que vá além dessas inverdades, com informações mais explicativas e reais para a população, impede que a “caixa preta da ciência” (FEENBERG, 2010) seja aberta, ou a faz ser aberta de modo seletivo e de acordo com os objetivos das classes dominantes, que associadas as mídias tradicionais, garantem o poder das decisões nas mãos de poucos e a favor de poucos. Inclusive, neutralizando ou invisibilizando as reivindicações dos contrários, enfraquecendo ainda mais os grupos que são dominados dentro da relação: poder x mercado x populações.

Ainda que os relatórios dos planos apresentem uma série de ideias que levem a crer na expansão hidrelétrica como caminho de desenvolvimento para o país de maneira a contribuir para a ampliação do PIB e também como vetor de desenvolvimento sustentável para o local dos futuros aproveitamentos, destacando a expansão hidrelétrica como um caminho de custos ambientais suportáveis no comparativo com os ganhos, a realidade é outra. Pois, a vivência das comunidades das áreas onde aproveitamentos antes planejados já se configuram, acabam desmentindo com dados e índices as ideias utilizadas para convencer a maioria.

4.5 O planejamento e a realidade: o caso Belo Monte

O que se vive a partir dos resultados da instalação da UHE Belo Monte na região do médio Xingu é muito diferente do que se propagandeou ou ainda se propagandeia no discurso que rege o planejamento energético do país até os dias atuais. O fato é que nem sempre o desenvolvimento alardeado pelo “poder simbólico” pode ser um caminho direto ao bem estar e tão pouco a uma qualidade de vida equitativa para toda a população das áreas afetadas. Nem

sempre o tipo de desenvolvimento idealizado pelos órgãos institucionais aliados ao empreendedor é o desenvolvimento desejado pela população local.

Para os ribeirinhos, por exemplo, a manutenção de seu modo de vida com a garantia da pesca/sustento e de suas moradias na beira do rio é a representação concreta do que seja desenvolvimento como sinônimo de bem-estar, pois na fala de D. Raimunda, ex-pescadora do Xingu, estar na beira do rio mesmo que com toda simplicidade do mundo é muito melhor do que estar longe do rio e longe de seu modo de vida.

(...) a ilha era um paraíso para mim (...) tirar o ribeirinho da beira do rio é como colocar um passarinho na gaiola, cantar ele canta, mais só por que ele não sabe dizer me solta, é assim que os ribeirinhos se sentem. Ah, mas ele (passarinho) tem alpinista e tudo mais... mas ele não tem a liberdade. O que vale para o ribeirinho é a liberdade o que é riqueza, o que é melhor, o que é bom é lá na beira do rio. (...) ser rico para nós não é ter uma casa boa, não é ter dinheiro no banco, não é nada disso. Rico para nós é pescar, comer e viver e é isso. (...) o pescador só precisa de uma canoa, de um remo e de uma casa dentro do rio. (SILVA, 2016)

As diferenças de objetivos na busca pela garantia de direitos, acabam por definir conflitos e, de maneira evidente, fragilizar a democratização dos processos decisórios. É necessário ouvir os moradores a fim de definir os impactos que virão com as grandes obras, mais do que isso é necessário aceitar que para os diferentes modos de vida, os impactos ambientais têm definições e dimensões diferentes. Afinal, aceita-se como Zhouiri e Laschefski (2010, s/p)

(...) que os conflitos ambientais surgem das distintas práticas de apropriação técnica, social e cultural do mundo material e que a base cognitiva para os discursos e as ações dos sujeitos neles envolvidos configura-se de acordo com suas visões sobre a utilização do espaço.

Ao verificarem-se os resultados vividos em Altamira principal e maior município da região do sítio da UHE Belo Monte, é possível confirmar que o desenvolvimento indicado pelo planejamento em relação a instalações das UHEs nas bacias hidrográficas da Amazônia não se concretiza na vida real. Em primeiro lugar porque não representa o modo de vida de uma boa parte da população e em segundo lugar porque alguns índices que se relacionam diretamente com a qualidade e bem estar da população se apresentam de modo inadequado a exemplo do aumento constante dos índices de violência.

No Atlas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) lançado em 2017 “Em relação aos municípios mais violentos, em 2015, com mais de 100 mil habitantes, Altamira, no Pará, lidera a lista, que tem representantes de Unidades Federativas das cinco regiões

brasileiras.” (IPEA, p. 18) e segundo os moradores das áreas urbanas a violência cresceu e tornou-se evidente após o começo das obras da usina.

Em quesitos como saúde, educação, itens sempre muito representativos para avaliação de desenvolvimento e bem estar social de um determinado território, é possível confirmar, apoiados em documentos como os Indicadores Belo Monte (FGVPROJETOS, 2016); Dossiê Belo Monte (ISA, 2015) e em trabalho de campo a cidade de Altamira, em julho de 2016, que em relação ao atendimento médico os resultados não são bons: (I) houve atrasos nas entregas dos equipamentos, por exemplo, o Hospital Geral de Altamira, que apesar de concluído em 2015, até meados de julho de 2016 não tinha sido inaugurado. (II) o aumento populacional provocado pela obra e a não entrega do novo hospital afetou toda a população da região, geralmente, depende da infraestrutura urbana do município de Altamira. (III) muitas pessoas ficaram sem atendimento, ou passaram a superlotar o Hospital Municipal São Rafael, único hospital melhor equipado da região.

Ainda em relação ao atendimento médico, outra questão verificada e divulgada pelos movimentos sociais é a distância entre os Reassentamentos Urbanos Coletivos (RUCs), que acabaram confinando alguns grupos em áreas distantes do centro da cidade onde fica o hospital, afinal nem todo atendimento pode ser realizado em postos de saúde, que no geral também não são suficientes. Consequentemente, para serem atendidos os moradores devem pagar transporte particular até o centro, o que aumenta em muito o seu custo de vida.

Em relação a educação, o Dossiê Belo Monte (ISA, 2015) destaca que a quantidade de salas de aula ficou aquém das necessidades geradas pelo aumento da demanda, o que fez as salas se manterem superlotadas na maior parte do tempo desde o início das obras da usina. A superlotação e o perfil dos novos alunos geraram uma fase de adaptação para professores e gestores locais, que desde então, representa problemas para o bom andamento das aulas e dos anos letivos. Diante de tal realidade, “as taxas de reprovação escolar nos cinco municípios da AID do empreendimento cresceram 40,5% no ensino fundamental, entre 2011 e 2013, e 73,5% no ensino médio entre 2010 e 2013. As taxas de abandono também vêm aumentando.” (ISA, 2015, p. 28). Outra questão levantada pelo ISA é que as mães trabalhadoras também enfrentaram problemas, pois o aumento de creches não fez parte das condicionantes para o licenciamento.

Além das questões urbanas e mais gerais da organização de vida local, ainda menciona-se a ampla devastação ambiental também apresentada pelo Dossiê Belo Monte

(ISA, 2015) onde os índices de degradação florestal, com intensa exploração ilegal de madeira, dispararam na área de influência da obra, na TI Cachoeira Seca, por exemplo, “foram extraídos 200 mil metros cúbicos de madeira só em 2014, o suficiente para encher mais de 13 mil caminhões madeireiros.” Tal devastação fez a política do MMA ficar presa em grande medida a ações contra o desmatamento, deixando outros casos de degradação aumentarem.

O ISA alerta ainda em tal documento que:

a degradação florestal, além de gerar sérios problemas ambientais – como o aumento da vulnerabilidade da floresta a queimadas e a redução da biodiversidade –, traz consigo intensa violência contra os moradores das áreas em que os madeireiros atuam, incluindo tentativas de intimidação e cooptação. (ISA, p.37).

Com esses exemplos apresentados é possível constatar que grandes empreendimentos não são necessariamente sinônimos de desenvolvimento, seja econômico, seja para o bem estar social, seja em uma melhor organização espacial para a área onde se instalam. Pois, na maioria das vezes, tais resultados se atrelam as condicionantes atribuídas às empresas responsáveis pela construção e operação do novo aproveitamento hidrelétrico a partir do início do processo de LA, e que somente começam a se efetivar a partir da LP.

Dependendo das carências locais, tais condicionantes não são suficientes para gerar infraestrutura adequada para abrigar as obras e suas consequências futuras e neste caso a UHE Belo Monte e seus resultados para a região de Altamira são um exemplo bastante significativo. Sem o atendimento pleno das condicionantes, principalmente as antecipatórias, a região que recebe empreendimentos deste porte acaba enfrentando problemas seríssimos, seguindo no sentido contrário do amplo desenvolvimento como indicado nos planos que orientam as decisões. Neste sentido seria verdadeiramente importante que o planejamento de área fosse uma realidade no Brasil, o que não acontece em nenhum seguimento setorial dentro das políticas públicas brasileiras, muito menos no planejamento energético.

Na fala de Marcelo Salazar do Instituto Socioambiental, em entrevista realizada em julho de 2016, as medidas antecipatórias deveriam ocorrer a partir da identificação do potencial disponível em determinada região, independente de saber se esse potencial será ou não aproveitado. Para ele essas regiões deveriam receber um investimento pesado mesmo antes de determinar a utilização do potencial. Pois, se o investimento for feito e não for aprovada a obra, ainda assim se

(...) recuperou um déficit histórico de políticas públicas para uma determinada região e preparou ela para outro tipo de desenvolvimento, pode não ter hidrelétrica, mas pode ter a implantação, vou dar um exemplo maluco para Altamira, você pode ter a implantação de um polo cosmético e farmacêutico, por exemplo, que aproveite a biodiversidade da região e que vai trazer gente e vai gerar emprego e que vai precisar usar serviço de saúde, de saneamento etc. Então independente de ter a grande obra ou não estes investimentos deveriam ser muito anteriores a construção da grande obra. (SALAZAR, 2016)

Salazar (2016) ainda alerta que, não existe uma resposta pronta para esse tipo de mecanismo, pois alguns podem dizer que se existir um investimento prévio na região resolvendo questões de infraestrutura, isso pode facilitar a implantação da obra e a ideia é lutar contra a obra e não facilitar sua vinda. Mas, para ele ficar lutando contra e não buscar investimentos antecipatórios e não se preparar para a vinda de obras que em algum momento virão, pode não ser correto. Afinal, talvez seja ingênuo acreditar, que não vai ocorrer nenhuma grande obra na Amazônia inteira, nos próximos 100 anos. Ele ainda alerta, em relação a região do Xingu e a construção da UHE Belo Monte que:

É um dilema para quem vive aqui, nós do ISA sofremos muito por esse dilema. Ou seja, qual é o momento de aceitar, entre mil aspas, que Belo Monte virou uma realidade?! E entrar em uma briga por direitos dos atingidos e diminuir a intensidade da briga contra a hidrelétrica em si. Para quem não vive aqui é muito simples essa decisão: vou brigar até o fim. Mas, quem esta aqui e tem um trabalho direto com extrativistas, ribeirinhos e indígenas (...) chega a hora em que tem que dialogar com o PBA, tem que ensinar esses grupos a dialogar com o PBA, com o empreendedor, a dialogar com o governo para buscar caminhos de minimizar os impactos na vida dessas populações.

Nesse contexto, a UHE Belo Monte, com muitas referências, além de ser um problema ambiental e de sobrevivência para as populações tradicionais, ribeirinhos e indígenas, também não se encerra como crescimento econômico para os empreendedores locais e seus negócios e na fala de Sr. Antônio Carlos Bortolli, representante da associação comercial do município de Altamira e ex-secretário do planejamento do município, não houve uma preocupação efetiva em desenvolver a região, pois não houve um espaço de planejamento socioeconômico e físico da região, o plano diretor que deveria ter sido feito em um ano, com audiências públicas e tudo mais, foi feito em seis meses, com a metade das audiências públicas necessárias, o plano diretor marcou apenas uma linha, não se estruturou de modo dinâmico e não fez valer a governança. As decisões vieram de cima para baixo, sem que os que vivem na região tivessem uma base.

(...) eu vejo um erro tremendo e falta de capacidade de planejamento e de exiguidade desse planejamento e desrespeito com a economia, com a condição social e física local (...) deveria ter sido feito um georeferenciamento, não houve um estudo das

cadeias produtivas locais, não houve um georeferenciamento destas cadeias, deveria ter ocorrido para desenvolver a cadeia produtiva e os arranjos produtivos. (...) deveriam ter possibilitado a emancipação econômica daqui, (...) não se criou uma infraestrutura local, não preparou os empresários locais em uma cooperativa, por exemplo, para se preparar para o que viria com a obra. (BORTOLLI, 2016)

Neste contexto, o que se conclui é que os planos e relatórios que compõem o planejamento energético do país deveriam apresentar de modo sistemático e também enfático, algumas das efetivas deficiências ou dificuldades que possam de maneira direta influenciar na escolha da hidroeletricidade como referência base para a expansão da geração de energia elétrica para os próximos anos, e não apenas suas qualidades em relação a possíveis benefícios financeiros para empreendedores e para as indústrias eletrointensivas que utilizarão a energia gerada.

As discussões socioambientais deveriam perpassar os planos de maneira mais evidente, inclusive indicando alternativas, não ficando concentradas em apenas um único capítulo geral, que mapeia as fragilidades e suas áreas e a importância de ações futuras, mas não discute os problemas diretamente. Ou seja, os planos deveriam apresentar uma discussão mais verdadeira e detalhada em relação aos possíveis impactos socioambientais e seus custos efetivos na escolha por um ou outro projeto, pois caso contrário, as indicativas podem não ser tão satisfatórias para o local onde irá se instalar o empreendimento e, muitas vezes, nem mesmo para a relação custo-benefício que o envolve. Fragilizando as relações democráticas do processo ao considerar as discussões propostas por Feenberg (2010), segundo o qual, o conhecimento deve ser socializado para que os cidadãos possam decidir melhor ou conhecer os porquês relativos às decisões, afinal nesse sentido, o conhecimento favorece na hora das decisões, aquele que o detém.

Acredita-se que o planejamento, como estratégia decisória, somente pode estruturar-se a partir de indicativas isentas de favorecimentos, se houver uma efetiva democratização ao longo dos estudos e elaboração dos planos que o compõem, a socialização do conhecimento e uma melhor descrição dos efeitos das futuras obras nos planos, poderiam ser um caminho de antecipação de algumas discussões e, até mesmo, um modo de evitar conflitos futuros. Não obviamente, seguindo a linha do “paradigma da adequação”, mas por meio de decisões mais amplas, antecipadas e que envolvessem mais interesses, objetivos e, assim, uma melhor garantia dos direitos locais.

É sabido que alguns mecanismos de participação fazem parte de todo o processo, alguns de modo mais pontual, outros de modo mais disperso, no entanto, o que se percebe, com a análise que se segue no próximo item, é que quase nenhum desses instrumentos se destaca, principalmente porque o processo do planejamento como visto, os limitam, impedindo a democratização real das indicativas que, sendo construídas a partir, apenas, de objetivos econômicos e mercadológicos, vêm direcionando as decisões. Algumas mudanças de procedimentos e a ampliação da participação, podem não solucionar todos os problemas e tão pouco impedir todos os conflitos futuros, mas poderiam levar, antecipadamente, a algumas resoluções menos impactantes e mais satisfatórias para as populações locais e seus modos de vida.

4.6 A democratização do planejamento indicativo da expansão da geração de energia elétrica: acesso à informação e consulta pública

Ao buscar a identificação dos espaços democráticos inseridos no processo de planejamento da expansão da geração de energia elétrica, verifica-se que alguns instrumentos, orientados pelo “Novo Modelo Institucional” e muitas vezes por exigência e reivindicação popular, estão sendo desenvolvidos para permitir certo acesso e melhor compreensão das pesquisas e indicativas passando a ser legalmente transparentes e públicos:

os critérios e os procedimentos básicos aplicados ao planejamento; os documentos concernentes aos estudos de viabilidades técnica, energética, econômica e ambiental dos empreendimentos; todos os modelos computacionais utilizados no planejamento e todas as informações utilizadas no planejamento. (BRASIL, 2003, p. 20)

E, sendo assim, todos os planos e relatórios compostos pelas pesquisas e indicativas começaram a ser submetidos à participação pública antes de serem homologados pela ANEEL, enquanto reguladora e fiscalizadora dos procedimentos de implantação das decisões que permitem a organização da indústria de energia elétrica. Tal ação segue o histórico de participação crescente no país a partir das novas relações democráticas instauradas no país a partir da Constituição de 1988 segundo Dagnino (2004).

Entre os instrumentos que permitem acesso, transparência e participação pública destacam-se para análise que segue: A disponibilidade e o acesso às informações e as consultas públicas.

A Lei de acesso à informação, Lei nº 12.527/ 2011 (BRASIL, 2011) que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, dá as pessoas o direito de acessar documentos públicos permitindo que as mesmas acompanhem a evolução dos tramites legais e administrativos que compõem a elaboração e evolução de políticas públicas e ou processos decisórios relacionados ao bem público no geral.

Seguindo esta legislação, todos os órgãos públicos envolvidos com o planejamento energético, por exemplo, apresentam em seus Sistemas Eletrônicos de Informação: relatórios, atas de reuniões, chamadas públicas para consultas e audiências, espaço de comunicação virtual (fale conosco), além de toda a estruturação administrativa do órgão, cargos, funções e atividades realizadas por cada segmento. Apresentam ainda, uma área para notícias gerais relativa às questões que envolvam suas atividades, o que permite ao cidadão acompanhar o desenvolvimento da organização da indústria de energia de modo livre e uma biblioteca com materiais variados.

Nesses espaços de informação ficam disponibilizados também, para acesso da população em geral, documentos que envolvam inventários de potencial, relatórios de viabilidade, dentre outros que contribuem para a elaboração dos relatórios e planos relacionados a geração e transmissão de energia elétrica. Nem sempre o acesso ao documento é muito simples, principalmente por conta da estruturação dos sites e pelo fato de que para tal acesso o cidadão deve ter conectividade com a internet, o que não acontece com facilidade para as comunidades mais afastadas dos grandes centros, por exemplo. Além disso, muitas vezes o *Download* dos relatórios “trava” ou demora muito para ser liberado.

Alguns documentos também podem ser acessados nas bibliotecas dos órgãos públicos, porém esse acesso ainda é mais dificultoso, pois além da necessidade de estar no local, o que em alguns casos exige viagens longas, muitas vezes a solicitação para manusear os documentos devem ser feitas com certa antecedência para que autorizações sejam emitidas ou que os documentos sejam separados para consulta, não sendo, portanto, de acesso rápido.

Outro caminho de participação popular nas decisões governamentais voltadas para o planejamento são as consultas públicas, instrumento administrativo de participação, consultivo, que acontece em um determinado período de tempo em que determinada questão administrativa pública e seus documentos e instrumentos legais que de modo direto compõem os programas, projetos e planos vivenciados no país ficam disponíveis para discussão e todos

os interessados podem participar, porém a participação não é presencial e sim por meios virtuais ou telefone. (IPEA, 2012, p. 16).

No caso da expansão da geração de energia elétrica, as consultas públicas são realizadas ao longo do processo de elaboração e consolidação dos estudos e relatórios que compõem os planos, que por sua vez, estruturam o planejamento da expansão ao serem posteriormente apresentados ao Conselho Nacional de Política Energético (CNPE), ao MME e aos agentes de mercado envolvidos diretamente com as decisões como explicitado no tópico anterior.

Em relação à consulta pública dos relatórios dos PDEs, PNEs tem-se que esta fica aberta em um determinado período durante a atualização anual dos planos. O anúncio da consulta ocorre em diário oficial e também no site do MME onde se publica a divulgação das datas de abertura e encerramento da consulta. O relatório preliminar fica disponibilizado no mesmo site para a avaliação e recebimento de comentários e contribuições relativos a estruturação e conteúdo deste. Somente após do que seria um período de análise das intervenções, a EPE finaliza o PDE e disponibiliza o relatório definitivo com as indicativas que irão subsidiar as decisões relativas à futura organização da indústria de energia elétrica brasileira.

No acompanhamento da consulta pública nº 34 do PDE 2026 aberta em 07.07.2017 e encerrada em 27.08.2017 (incluindo prorrogação) e disponibilizada em meio digital no site do MME, link espaço consultas pública, pode-se constatar a princípio que: (I) a participação fica restrita quase que totalmente a empresas de energia, ONGs, programas de pesquisa das universidades, associações e institutos relacionados a produção e fornecimento de energia etc, sendo poucos os cidadãos autônomos que se manifestam. Em um universo de aproximadamente 60 intervenções apenas 3 foram autônomas; (II) as respostas aos questionamentos são relativamente vagas e se resumem a justificativas, além disso no comparativo entre o texto apresentado para consulta e o texto final já aprovado, são pouquíssimas as modificações, na verdade praticamente insignificantes. (III) como a consulta acontece em um período muito curto de tempo (máximo 2 meses), parece dificultar uma discussão mais eficiente para algumas questões dos relatórios. Os grupos que fazem as intervenções, representantes diretos de seus seguimentos, muitas vezes têm dificuldade de discutir com os seus pares de maneira profícua diante do prazo disponibilizado para as consultas. Afinal, não se pode esquecer que muitos agentes envolvidos com as questões relativas aos relatórios estão em acesso restrito, a exemplo das comunidades indígenas, que

precisam de tempo para deslocamento e conseqüentemente enfrentam dificuldades para participarem de tais discussões em tão pouco tempo aumentando as restrições.

Tais constatações nos levam a crer que, do modo como as consultas se estruturam, elas acontecem apenas para cumprir um protocolo e não efetivamente para que se crie uma via de comunicação, discussão e participação pública. O esforço para que tal ação se legitime como um espaço democrático não parece existir.

Entende-se que a consulta pública não seria um espaço de discussão aberto a réplicas, mas as devolutivas deveriam de modo mais detalhado demonstrar que a intervenção foi analisada com seriedade e de algum modo, as mesmas deveriam gerar algum tipo de mudança ou complementação para os relatórios finais, o que não acontece. As complementações poderiam inclusive vir em tópicos explicativos, que publicamente, fizessem o contraponto com informações e dados contrários. Porque, segundo Dagnino (2004a, 2004b), a participação somente se legitima a partir do momento que influência na realidade, objeto da ação participativa, pois caso contrário tal mecanismo de participação não leva a uma democracia que possa ser considerada real, mesmo que não ideal em todos os seus significados.

Portanto, é possível considerar que, do modo como se estabelecem as consultas aos planos, acabam dificultando a democratização do processo, ao desqualificar, aos olhos mais críticos, um canal de participação.

Não se desconsidera o fato de que a transparência exigida por lei em relação aos relatórios e processos relacionados aos estudos de viabilidade e licenciamento e, as decisões que envolvem os vários agentes que compõem a indústria de energia elétrica brasileira, podem vir a ser um caminho propício para evitar a falta de diálogo, que em tempos passados eram evidentes como os acontecidos durante os estudos que encaminhavam o projeto do então conhecido na época “Complexo de Altamira” nos anos de 1988 e apresentados por Seva Filho (1988, p. 27).

É sabido que as próprias agências e firmas que até aqui estiveram envolvidas com o programa hidrelétrico não esclarecem o que deveriam; é notório como os dados mais importantes de um projeto com a magnitude deste “Complexo de Altamira” não são abertos para o público em geral, e nem mesmo são devidamente informadas as instâncias representativas existentes – Governos municipal e estadual, Câmaras, Assembleias Estaduais e Congresso Nacional. Assim, quem quer que se interesse pelo problema terá dificuldades enormes em obter as informações necessárias..., principalmente se estas informações puderem ser utilizadas para criticar o projeto, para tentar modificá-lo ou embargá-lo.

Mas, mesmo que hoje a disponibilidade de dados e informações se assente em novos moldes, acredita-se que estes possam em alguns temas seguir de modo histórico a visão do planejamento passado que de maneira direta, e por determinação das empresas, se apoiava quase que unicamente nos interesses de mercado, divulgando tardiamente ao público em geral os planos e programas de expansão hidrelétricos. Pois, apesar de tantos anos passados e das novas possibilidades de divulgação e transparência dos relatórios, ainda existem muitos vazios de informações em meios aos planos, como apresentado.

Vazios estes que podem diretamente impedir a compreensão dos possíveis resultados advindos das indicativas para a expansão futura de tal indústria, o que por sua vez, pode impedir algumas contestações. Afinal, como alerta a FNPE³ (Frente por uma Nova Política Energética para o Brasil) - em suas contribuições à versão preliminar do relatório do PDE 2026 na consulta pública nº34 do MME. (FNPE, 2017, p.4)

Os indicadores ambientais atualmente apresentados no plano não permitem a representação e avaliação efetiva dos impactos decorrentes dos empreendimentos planejados. Além disso, os mesmos são incompletos para a dimensão social, e subestimam a complexidade presente e os problemas associados a impactos cumulativos e danos às populações tradicionais.

A deficiência de indicadores tão importantes podem mascarar os verdadeiros efeitos futuros de tais empreendimentos fazendo parecer, para o grande público, que as futuras obras podem ser viabilizadas a partir de alguns ajustes que irão definitivamente sanar os problemas futuros, o que na verdade não acontece, principalmente pela deficiência dos estudos e desconsideração de alguns temas ao longo destes. Tais deficiências podem, ainda, fortalecer o “poder simbólico” (BOURDIEU, 1989) que se estrutura a partir dos interesses meramente econômicos dos que detém as informações, o conhecimento, ou seja, o capital técnico e cultural (FEENBERG, 2010), que de modo mais privilegiado, permite criar o consenso em prol dos objetivos da classe dominante e direcionar, assim, com o apoio nacional, as decisões que serão vantajosas apenas para alguns.

³ A Frente por uma Nova Política Energética para o Brasil é formada pelos seguintes movimentos, redes e organizações da sociedade civil: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB, Amigos da Terra – Amazônia Brasileira, Associação de Preservação do Meio Ambiente e da Vida – Apremavi, Associação Alternativa Terrazul, Campanha Nem um Poço a Mais!, Conectas Direitos Humanos, Conselho Indigenista Missionário – CIMI, Fórum da Amazônia Oriental – FAOR, Fundación Avina Greenpeace – Brasil, WWF-Brasil, Instituto Centro de Vida – ICV, Instituto de Energia e Meio Ambiente – IEMA, Instituto de Pesquisa e Formação Indígena – Iepé, Instituto Socioambiental – ISA, Instituto Internacional de Educação do Brasil – IEB, International Rivers – Brasil, Instituto Panamericano do Ambiente e Sustentabilidade – IPAN, Movimento Rio Madeira Vivo, Movimento Tapajós Vivo – MTV, Movimento Xingu Vivo para Sempre, Projeto Saúde e Alegria (PSA), Rede de Cooperação Amazônica – RCA.

Por conseguinte, acredita-se que deveriam ser convocadas audiências públicas (participação presencial) ou grupos de discussão pela EPE associada ao poder público local para esclarecimentos relativos às questões socioambientais das UHE indicadas para a região, tais audiências e grupos discutiriam as indicativas futuras e os possíveis resultados a longo prazo da exploração de potenciais energéticos existentes em suas regiões. Principalmente nos casos em que os estudos de inventários de potencial hidrelétrico da área e os estudos de viabilidade técnica de futuros projetos já tenham sido aprovados, principalmente em se tratando de áreas propensas a grandes conflitos futuros.

Tais momentos de discussões deveriam acontecer antes da elaboração dos planos, principalmente dos planos de longo prazo a exemplo do PNE, pois tais dinâmicas resultariam em relatórios que alimentariam o planejamento de expansão de oferta de energia elétrica permitindo que algumas medidas prévias aos empreendimentos já fossem indicadas a partir dos planos. Podendo inclusive compor os TRs que orientariam, mais tarde, os estudos de impactos ambientais ao longo do processo de LA. Afinal, concorda-se com os FNPE (2017, p.3) para quem “dada a complexidade dos estudos que o envolvem, o PDE (e PNE) poderia sopesar junto à sociedade os assuntos que necessitariam de maior aprofundamento previamente ao início da confecção e análise do PDE.”

No entanto, parece que esse não é o interesse dos técnicos e responsáveis pelos planos, ao declarar na introdução do PDE 2026 que “A preparação do plano foi iniciada em outubro de 2016 e concluída em junho de 2017, prazo este que buscaremos reduzir nas próximas edições” (BRASIL, 2017, p. 14). Tal declaração deixa evidente a pretensão de reduzir os prazos de elaboração dos relatórios, o que de modo lógico, diminuiria ainda mais o tempo de discussões e intervenções, aparentemente desfavorecendo o diálogo ou a participação pública e então favorecendo as indicativas que melhor interessem ao governo em suas alianças econômicas.

Em acesso as informações e relatórios disponibilizados no site da EPE é possível verificar atas de reuniões ou grupos de trabalho e discussão relativos a algumas questões voltadas para a expansão e seus futuros impactos, mas esta prática não é ampla e geralmente se restringe aos especialistas e ou técnicos dos órgãos envolvidos com as questões debatidas, tais ações deveriam se ampliar e envolver a população e seus representantes. Acredita-se que apenas com as contrariedades sendo discutidas e trabalhadas é que se pode evitar conflitos futuros democratizando processos decisórios. Ao burocratizar a informação, além de os relatórios somente apontarem apenas as vantagens das discussões e pouco enfatizarem os

questionamentos e contrariedades, não se caminha para um efetivo processo democrático de decisão.

É possível aceitar que as mudanças estruturais apresentadas no PDE 2026, tanto em relação ao modo como tenta dialogar de maneira mais explicativa com o leitor, quanto aos novos detalhamentos para cenários alternativos, que levam em consideração de maneira mais ampla as incertezas, seja um caminho para tornar os relatórios, estudos mais acessíveis e abertos à discussão públicas. Contudo, caso o planejamento tenha a função estratégica de contribuir para a manutenção dos interesses de grupos econômicos e empresariais dentro do país, tais discussões públicas continuarão restritas e as consultas se manterão a cada dia mais rápidas e pouco profícuas, baseadas em leituras interpretativas de relatórios e planos que se fecham em objetivos econômicos específicos e já consolidados.

A “construção de uma trajetória de referência – realização de um conjunto de incertezas – e análises de sensibilidade (...) *cenários what-if*.” Que buscam (...) “oferecer à sociedade a resposta do planejamento a alterações em variáveis-chave da trajetória de referência (ou hipóteses subjacentes), conforme o interesse de cada tema, mantendo-se as demais características inalteradas.” (MME, 2017, p. 12), talvez possam permitir ao gestor decidir pelo aumento da oferta diante de um portfólio mais amplo de opções, mesmo que com tantas incertezas, efetivando assim a característica indicativa do planejamento. Porém, o gestor deve estar aberto a tais opções, além de compreender os objetivos públicos mais amplos e não apenas voltados ao ideal de crescimento econômico a qualquer custo.

Admite-se que as mudanças estruturais feitas no plano decenal talvez sejam o começo da construção, em longo prazo, de um caminho um pouco mais transparente para o planejamento e conseqüentemente para as decisões que estão intrinsecamente relacionadas. Porém, não basta que se mude a formatação e alguns pequenos itens, porque o material que se volta para as indicativas socioambientais dentro dos planos, ainda se mantém pouco significativo e desprezando experiências reais, continua embasado pelo discurso que prioriza atitudes e ações de mitigação e não de caminhos alternativos para eliminação de impactos.

4.7 Participação pública nos estudos de inventário: um caminho possível para a democratização das indicativas socioambientais

Até este ponto buscou-se a identificação e compreensão do processo de planejamento energético e suas características como estratégia decisória para a expansão da geração de energia elétrica no país e concluiu-se, a princípio, que ao privilegiar a indicativa da expansão hidrelétrica para os próximos 20 anos, o planejamento se estrutura levando em consideração dados econômicos e interesses de mercado, subvalorizando os impactos socioambientais e os conflitos deles advindos. E de maneira diretiva, encaminha as decisões a favor de alianças políticas e econômicas, se estruturando como uma estratégia de manutenção de modelos e negociações já estabelecidas pelos grupos dominantes dentro do país e conectados com fabricantes internacionais.

Podendo admitir, ainda, a existência de corrupção e objetivos difusos permeando o financiamento das grandes obras via fundos públicos. Não discutiu-se o mérito dessa questão, pois acredita-se ser esta, mais uma estratégia governamental e empresarial que alimenta as decisões voltadas para a expansão da geração de energia elétrica no Brasil, merecendo uma pesquisa a parte.

Os espaços democráticos, como os apresentados nos itens anteriores, são pouco eficientes e parecem apenas cumprir protocolo burocrático sem efetivar a participação em momentos mais cruciais e ainda possíveis de proporcionar mudanças nas indicativas que compõem o planejamento energético e que levariam a diminuição de conflitos, por meio de uma justiça ambiental que se construísse de modo efetivo considerando as observações de Acselrad (2010).

Acredita-se, portanto, que a participação não pode acontecer apenas como caminho para validação de decisões já estabelecidas, mas sim como oportunidade para discussões que levem a mudanças reais e práticas, caso contrário a mesma se dá a partir de certezas que não levam a democratização do processo que em sua essencial deve partir de uma incerteza a ser discutida ante das decisões aceitando as discussões de Przeworski (1984)

Neste sentido, a democratização do processo decisório depende diretamente de um planejamento que se construa por meio de uma participação mais ampla e diversa, que também considere as forças contrárias aos objetivos econômicos e desenvolvimentistas governamentais. Pois, segundo Santos (2004, p. 158)

Desconsiderar as forças opostas às propostas do planejamento técnico, os conflitos de interesses ou os valores e representações da sociedade, é um erro sem retorno. Impor uma nova ordem concebida por um discurso de especialistas estranhos ao coletivo do território é, no mínimo, criar um planejamento desenraizado dos seus próprios propósitos, gerando um documento com resultados restritos ao papel. Deve-se ter o cuidado de discernir discórdia de conflito. Os conflitos não representam um aspecto negativo, pois eles conduzem às transformações – palavra essencial no vocabulário de um planejador.

Caso contrário, se perpetuará o fato, segundo Silva (2017, p. 129), de que nas decisões que envolvem megaprojetos “as populações potencialmente afetadas são imediatamente excluídas do processo decisório e frequentemente encaradas como entraves ao processo de apropriação territorial”.

Um caminho possível para que as indicativas do planejamento energético para a expansão hidrelétrica se construam de maneira mais democrática seria importante ampliar os espaços de participação, começando todo o processo, por exemplo, dando mais amplitude e visibilidade aos estudos de inventário, pois é neste período que várias análises e investigações são empreendidas para inventariar as possibilidades hidrelétricas de um rio, indicando de maneira detalhada quais são as

(...) várias alternativas de divisão de queda para a bacia hidrográfica, formadas por um conjunto de projetos, que são comparadas entre si, visando selecionar aquela que apresente melhor equilíbrio entre os custos de implantação, benefícios energéticos e impactos socioambientais.” (MME, 2007, p. 25)

De acordo com o Manual de Inventário Hidroelétrico de Bacias Hidrográficas (MME, 2007, p. 23) “A boa qualidade de planos de expansão depende da execução de Estudos de Inventário coerentes e homogêneos, compatíveis entre si, mesmo que elaborados por equipes técnicas diferentes.” Então, considerando que é com bases nestes inventários hidrelétricos que os planos energéticos se estruturam para indicar os possíveis novos projetos para a expansão da geração de energia elétrica, seria este o melhor período para identificar as carências das áreas com potencial a ser aproveitado e construir, a partir de tal identificação, infraestruturas locais mais sólidas para receber os empreendimentos, caso os mesmos sejam inevitáveis.

Além disso, como já discutido, antecipar ações para a melhora da infraestrutura das áreas receptoras de grandes obras parece fundamental para a diminuição de conflitos socioambientais. Tais ações já poderiam ser vivenciadas a partir dos estudos de inventário em aliança ao planejamento energético, que associado a sérios estudos de impactos ambientais, orientados pelo interesse e pela participação pública pudessem dar bases para análises mais

amplas de custos e melhores subsídios para as decisões. Somente assim, acredita-se que os argumentos de “progresso”, “evolução” e desenvolvimento local poderiam ser utilizados nos planos que compõem o planejamento energético de médio e longo prazo de maneira a condizer com a realidade democraticamente.

O próprio PDE 2026 menciona a importância de basear as análises socioambientais que fundamentam as indicativas em documentos ou estudos que tenham sido realizados antes mesmo dos planos e nesse caso considera-se que os estudos de inventário, responsáveis por analisar as alternativas de divisões de quedas e seus resultados em uma determinada bacia hidrográfica, podem vir a ser elemento fundamental para a base dos relatórios que apresentam as listas de futuras possibilidades de aproveitamento dos potenciais hidráulicos das bacias hidrográficas distribuídas pelo país.

No entanto, para que isso aconteça de maneira satisfatória o mesmo precisa ter visibilidade como estudo e ação futura, como alerta o próprio manual que orienta o desenvolvimento do estudo de inventários

Visando informar e envolver os diversos setores da sociedade ao longo do desenvolvimento dos Estudos de Inventário, deverão ser adotados os seguintes procedimentos:

Na Etapa de Planejamento, comunicar aos órgãos ambientais e de recursos hídricos, bem como aos Comitês, associações ou outras instituições relacionadas com o gerenciamento dos recursos hídricos sobre o início dos estudos, apresentando seus objetivos, as atividades, análises e prospecções que serão realizadas na bacia.

Ao final dos Estudos Preliminares, será realizada uma reunião de caráter técnico, convocada pelo MME, onde serão apresentados os resultados dos estudos dessa etapa.

Ao final dos estudos, será realizado um Seminário Público, convocado pelo MME, para apresentação dos resultados da divisão de queda selecionada e dos estudos de AAI (Avaliação Ambiental Integrada), suas diretrizes e recomendações. (MME, 2007, p. 59)

Porém, o que se vive na realidade está relativamente longe destas diretrizes, que se configuram como práticas superficiais. A apresentação dos estudos acaba na maioria das vezes sendo apenas uma etapa a ser cumprida dentro de um longo processo e poucos são os grupos convidados a participar de maneira mais séria, é o que se pode concluir ao acessar os relatórios e documentos que envolvem os PDEs nos sites da EPE e do MME.

Pois, ainda hoje, apesar dos estudos desenvolvidos pela EPE, na maioria dos casos os estudos de inventários encontram-se nas mãos de empresas particulares, segundo a Resolução Normativa N° 672/15 o registro para elaborar os estudos de inventário “poderá ser solicitado por pessoa física ou jurídica, isoladamente ou em conjunto” (ANEEL, 2015) e que de acordo

com Valle (2005, p.65) na maioria das vezes “têm como interesse precípua produzir energia para venda ou uso industrial” (...) o que faz com que eles tratem os (...) “rios como meras matérias-primas para a produção de sua mercadoria – energia elétrica – sem se preocupar seriamente com a garantia de usos múltiplos e tampouco com a dimensão socioambiental. (VALLE, 2005, p.65) E ainda, segundo Seva Filho (2008, p. 45) “A ampliação das capacidades instaladas nas usinas se tornou um dos maiores negócios do mundo e, em função disto, praticamente se criou uma “ciência barrageira”, ou seja, o tipo de conhecimento sistemático necessário para movimentar essa poderosa *dam industry*.”

Com a implantação dos leilões de energia nova em 2005 ficou determinado que para ser indicado ao leilão o aproveitamento hidrelétrico deveria estar com a LP já liberada, conseqüentemente, sabe-se que todo empreendimento que está listado no planejamento como leilado, de algum modo passou pela primeira etapa de licenciamento. Tendo, portanto, os estudos de inventário elaborados e aprovados pela Aneel, os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (em primeira instância) já aprovados pela Aneel e após ser encaminhado para o Ibama já passou pela primeira etapa do Licenciamento Ambiental com o EIA já aprovado. (tais etapas serão detalhada no próximo capítulo).

Logo, após todas estas etapas a população da área onde os empreendimentos serão construídos já sabe de sua possível existência e de algum modo já está sendo envolvida pela decisão ou pelo menos deveria, visto que com a chegada dos técnicos na área do futuro empreendimento, no intuito de realizar os vários estudos exigidos por todas as etapas mencionadas, variadas formas de comunicação com a população local já deveriam ter acontecido.

Afinal, com Valle (2005, p. 66-67) é durante o estudo de inventário que se concebe e se pode adequar ambientalmente o empreendimento, após esta fase, o máximo a fazer é amenizar alguns poucos impactos por meio de engenharia e das indicações advindas dos estudos de viabilidade técnica. Caso contrário, é possível inviabilizar o aproveitamento ótimo, aquele exigido em regulamentação e que direciona a indicação de quantos barramentos poderão ocorrer no rio e como deverão operar. E é por isso que, de acordo com o autor, estabelecer a Avaliação de Impactos Ambientais (AIA)⁴ centrada nos estudos de viabilidade ou no projeto básico como vem acontecendo é uma esquizofrenia, pois

⁴ Uma definição sintética é adotada pela *Internacional Association for Impact Assessment – IAIA*: “a avaliação de impacto, simplesmente definida, é o processo de identificar as conseqüências futuras de uma ação presente ou proposta”. Apud SÁNCHEZ (2013, p. 42)

Isso significa que a avaliação será sempre sobre as consequências, se tornando na verdade uma mera mensuração de impactos, pois as causas jamais serão avaliadas ou questionadas, e mais não poderão ser alteradas, uma vez que o inventário já está aprovado e a concepção das barragens já é apresentada como um fato. (VALLE, 2005, p. 66-67)

Mudar as barragens diante da análise ambiental é, muitas vezes, inviabilizar o inventário hidrelétrico e prejudicar em grande medida o aproveitamento ótimo, sendo assim, o que se pode compreender é que todas as fases pós-inventário estarão sujeitas a se adequar a esse, como já mencionado por Zhouiri e Oliveira (2007) seguindo o “paradigma da adequação”. E nesse contexto, qualquer consulta pública acontecerá dentro de alguns limites possíveis de mudança já pré-determinados e o que for diferente disso virá por meio de amplos conflitos socioambientais.

Apesar de toda legislação existente, na prática, ainda trabalhamos com a lógica de que os aspectos socioambientais se resolvem durante, ou melhor, depois da obra; caso contrário, “atravancam” o desenvolvimento. Essa lógica prejudica a qualidade dos levantamentos e, consequentemente, da resolução dos impactos sociais e ambientais. Responde também pela existência no Brasil de inúmeros movimentos de pessoas atingidas e que se sentem injustiçadas pelas obras de infraestrutura que realizamos ao longo das últimas décadas, especialmente do setor elétrico. (VILLAS-BÔAS, 2012, p. 4)

Somente a antecipação efetiva ou melhor elaborada, das AIAs para o período dos inventários permitiria a identificação dos potenciais impossíveis de serem aproveitados, permitindo excluí-los dos planos de expansão, coisa que infelizmente não acontece. Haja vista, que segundo a FNPE (2017) em suas contribuições à consulta pública da versão preliminar do relatório do PDE 2026, alguns projetos apresentados significam:

(...) danos que não podem ser mitigados ou compensados, devido a sua característica inmensurável. A não consideração desta realidade tem causado conflitos distributivos e danos irreparáveis a populações locais (especialmente povos indígenas e comunidades tradicionais) e a ecossistemas. Avalia-se que a consideração prévia de **zonas de exclusão** e de **critérios de restrição**, entre outros ganhos sociais e ambientais, ampliaria a melhoria do ambiente de negócios, pois reduziria de maneira significativa os riscos tanto aos investidores quanto às populações tradicionais. (grifo do original) (FNPE, 2017, p. 5)

Acredita-se, portanto, que um processo de minimização dos conflitos socioambientais só poderia surtir resultados caso acordos e intervenções sociais comessem a ser encaminhados a partir dos estudos de inventário que fossem estruturados de modo a incorporarem as questões discutidas nos espaços democráticos de participação que se

multiplicassem ao longo desses estudos. Logo, o ideal para a participação pública ou consulta pública, seria seguir o quadro apresentado por Sánchez (2013, p. 477):

Tabela 5 - Objetivos de consulta pública durante o processo de AIA

ETAPA DO PROCESSO	OBJETIVOS DE CONSULTA
Apresentação da proposta	Divulgar intenções do proponente e objetivos do projeto
Triagem	Permitir eventuais questionamentos sobre a classificação do projeto em termos de impacto potencial e dos estudos ambientais necessários
Determinação do Escopo do EIA	Identificar grupos interessados Identificar e mapear preocupações do público Incluir ou excluir questões do escopo do EIA Aprimorar os termos de referência Considerar alternativas ao projeto
Preparação do EIA	Identificar e caracterizar impactos Disseminar informação sobre métodos de estudo e seus resultados Incluir no diagnóstico ambiental o conhecimento que a população local tem do meio ambiente e aproveitá-lo na análise dos impactos Identificar medidas mitigadoras e compensatórias
Análise Técnica	Conhecer os pontos de vista do público para eventual consideração e incorporação ao parecer de análise
Decisão	Levar em conta as opiniões dos interessados Considerar a distribuição social dos ônus e dos benefícios do projeto como um dos elementos da decisão
Acompanhamento	Contribuir para verificar o cumprimento satisfatório de compromissos e condicionantes Possibilitar que reclamações possam ser formuladas e atendidas

Fonte: SÁNCHEZ, 2013, p. 477

E assim, considerando-se como espaços democráticos de participação: os espaços de ouvidoria, reuniões periódicas de discussão, as consultas públicas, as audiências públicas, os conselhos de política pública e conferências nacionais:

Os estudos de caso de hidrelétricas apontam que audiências públicas anteriores à realização do EIA podem ser úteis para que a sociedade contribua na definição de quais temas são importantes para pesquisa. Além disso, audiências públicas no momento de planejamento dos empreendimentos, bem como audiências com foco em públicos específicos – como indígenas, quilombolas e ribeirinhos –, podem ser necessárias para ampliar a inclusão social e garantir a expressão de todas as opiniões e interesses envolvidos na questão. (FONSECA et al, 2013, p.20)

Com os planos apontando com maior ênfase os problemas socioambientais a serem enfrentados e algumas alternativas amplamente discutidas para contê-los, a consulta pública do PDE, realizada pontualmente em um determinado período do ano, já seria muito mais profícua devido ao conhecimento mais amplo dos projetos propostos, já inventariados, com estudos de viabilidade aprovados e em alguns casos com a LP em fase de aprovação ou já aprovada. Então, com esse processo de discussões e participações, tais projetos seriam avaliados de modo efetivo e satisfatório, apresentando a realidade e não a venda de um recurso impossível de ser utilizado quando se leva em consideração os custos socioambientais

reais. Ainda por Sánchez, é possível entender que a participação pública “pode questionar o próprio projeto, seus fundamentos e justificativas. Em algumas ocasiões, a melhor decisão pode ser justamente a recusa.” (SÁNCHEZ, 2013, p. 477)

E seguindo este caminho, assume-se que seria possível que os planos passassem a explicitar:

- (I) Uma lista de potenciais passíveis de exclusão dos planos, alertando o mercado e os órgãos decisores que tais potenciais não se viabilizam ambientalmente por estarem situados: em terra indígena, em área de preservação ambiental, em UCs, entre outros fatores e que, portanto, possivelmente não serão licenciados;
- (II) Os potenciais disponíveis com viabilidade técnica aprovadas e com aparentes possibilidades de mitigação de impactos já deveriam apresentar estes impactos mesmo que superficialmente, suas dimensões e as possíveis indicações de repartições de queda alternativas que pudessem gerar um aproveitamento satisfatório com menor impacto;
- (III) Em relatório complementar, porém associado aos planos, deveriam ser apresentadas indicativas de ações que pudessem contribuir para a organização prévia da área receptora dos empreendimentos planejados, servindo de orientação para outros planejamentos setoriais, como os de educação, saúde, transporte, moradia, etc.

Pois, entende-se como a FNPE (2017, p. 1) que é importante a “viabilização de estratégias descentralizadas de planejamento participativo do setor elétrico brasileiro, que dialogam com estratégias de desenvolvimento territorial local e regional sustentável.” e ainda que:

(...) a avaliação prévia de critérios de restrição socioambiental excluiria áreas de maior sensibilidade social e ambiental(...) Por outro lado, indicaria áreas com maior potencialidade para a implantação de projetos sustentáveis, onde os riscos de conflitos e danos sociais e ambientais seriam menores. Avalia-se que esta condição estaria aliada ao papel do plano que é de gerar sinalizações de mercado para, a partir de seu caráter indicativo, favorecer a expansão do sistema elétrico. (FNPE, 2017, p. 6)

O PDE 2026, por exemplo, ao apresentar os futuros possíveis empreendimentos hidrelétricos a serem desenvolvidos no decênio, indica a retirada da UHE São Luiz do Tapajós deste plano, pois a mesma apresenta problemas ambientais sérios que “travam” o licenciamento, no entanto, não a descarta diante da magnitude de tais problemas, apenas adia a sua inclusão para Planos de Expansão futuros. Como pode ser verificado no trecho que segue:

Vale destacar o caso da UHE São Luiz do Tapajós, que teve terra indígena delimitada na área do projeto após a entrega do EIA/RIMA e EVTE. O processo foi arquivado pelo órgão ambiental com a alegação de que há óbices para o licenciamento ambiental do empreendimento.

Em função das incertezas geradas pela ausência de regulamentação dos dispositivos legais e normativos, e diante da complexidade das tratativas necessárias à implantação de UHE que interfiram diretamente em terras indígenas, **estima-se um prazo superior ao horizonte decenal para a viabilização desses projetos**. Com isso, a data mínima para início de operação da UHE São Luiz do Tapajós foi superior ao final do horizonte de estudo deste PDE. Ressalta-se, entretanto, que o processo que envolve essa usina continua sendo acompanhado pela EPE e, **solucionadas todas as questões ambientais, ela poderá compor a cesta de oferta candidata à expansão em planos futuros**. (grifo nosso) (MME, 2017, p. 61)

Tal citação permite pressupor que mesmo diante das restrições ambientais e dificuldades de licenciamento, em algum momento a UHE São Luiz do Tapajós irá retornar para o planejamento como indicativa para a ampliação da geração de energia elétrica, afinal os estudos de inventário e potencial com a viabilidade técnica já se atesta nos relatórios. Assim, mesmo a despeito dos possíveis desastres, a ideia de possíveis mitigações dos impactos e possíveis acordos econômicos entre os empreendedores e governos faz a UHE citada se manter como uma futura realidade para o país. Isto é, mesmo sob questionamentos severos o planejamento não a descarta para cenários futuros, o que deveria acontecer.

Pode-se aceitar, que parte deste processo hoje estabelecido para a UHE São Luiz do Tapajós historicamente foi vivenciado pela UHE Belo Monte que desde 1975 começou a ser cogitada, tendo seu primeiro estudo de viabilidade contratado, e entre avanços e retrocessos dentro dos vários planos, tanto de desenvolvimentos como de expansão energética vividos pelo país, acabou por obter a licença de operação em novembro de 2015.

Em relação a UHE Belo Monte todo o histórico já apresentado, no capítulo 3 da tese, demonstra que tais discussões com a população necessárias a partir dos estudos de inventários aconteceram de modo pouco adequado e satisfatório, pois grupos como: indígenas e comunidades tradicionais nem foram consultados sobre a possibilidade de implantação de um ou vários barramentos no rio Xingu. É o que nos relata o Parecer técnico nº 21/CMAM/CGPIMA-FUNAI de 2009 em mencionar que o 1º Encontro dos Povos Indígenas do Xingu já explicitado no segundo capítulo desta tese, tinha como objetivo “protestar contra as decisões tomadas na Amazônia **sem a participação dos índios** e contra a construção do Complexo Hidrelétrico do Xingu.” (FUNAI, 2009, p. 11) (grifo nosso).

Ainda nas falas de representantes do local em entrevista, como do Sr. Antônio Carlos Bortolli da Associação Comercial (2016),

(...) hoje eu posso afirmar que existiram 5 ou 6 audiências públicas, mas já em 2009 e 2010, uma coisa que já deveria ter sido feita 10 anos antes, e foi feita precipitadamente, de goela abaixo, por que a sociedade não tinha conhecimento dos problemas que causam uma hidrelétrica efetivamente (...)” (BORTOLLI, 2016)

Ou do Marcelo Salazar do ISA (2016)

Teve inúmeras empresas contratadas pelo consórcio de empreendedores durante a elaboração dos estudos de Belo Monte, muita gente foi para rua, muito estudiosos, não dá para negar, muito dinheiro investido nisso. O problema é que não foi de forma adequada, não tem um dialogo, espaços de dialogo são complicados e truncados desde a construção de conceitos do que é um atingido, do que não. Do próprio detalhamento do projeto, vendia-se o projeto de uma maneira, numa época em que não tinha nem os estudos completos, mas diziam que já estavam estudando a 30 anos, mas estudando o que? (SALAZAR, 2016)

Tais falas evidenciam que ocorreram participação pública formal (consultas públicas, audiências públicas, visitas às residências, etc), ou seja, contatos diretos ou indiretos com as populações ao longo dos estudos, mas ambos mencionam o fato de que estas participações não aconteceram em período ou de modo satisfatório, sendo dirigidas pelas empresas de maneira a desconsiderar a necessidade primeira de informar melhor a população para que a mesma tivesse condições efetivas de participação.

Diante das questões apresentadas é possível dizer que o caso UHE Belo Monte e tantos outros que vêm apresentando danos irreversíveis para os biomas e populações tradicionais que os habitam ou habitavam e que seguem um mesmo padrão de planejamento e licenciamento deveriam servir para que os planejadores reconhecessem as falhas do processo e o reorganizassem.

Pois, de acordo com Villas-Bôas (2012, p. 4)

Depois de tantas obras de infraestrutura realizadas na Amazônia ao longo de décadas, infelizmente não conseguimos ainda acumular aprendizados e desenvolver ferramentas adequadas para o planejamento da região. Continuamos persistindo no erro quando insistimos em não construir previamente uma linha de base socioambiental e econômica da bacia do Xingu, ou no mínimo da região diretamente afetada por Belo Monte e pelo asfaltamento das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, para que possamos acompanhar e avaliar adequadamente todas as transformações em curso, corrigir o rumo das coisas, quando necessário, mas fundamentalmente para não repetirmos os mesmos erros no futuro.

Afinal, fica evidente que espaços de participação legítimos devem permear o planejamento, para que esse se construa a partir de dados qualitativos relacionados aos direitos das populações locais e as necessidades das áreas que abrigarão os futuros e inevitáveis empreendimentos, quando assim o for. Caso contrário, efetiva-se a

“mercantilização” de acordo com Becker (2005) “ou mercadificação com a supressão de direito” como alerta Harvey (2011) como dos recursos naturais de maneira a desconsiderar totalmente os usos múltiplos dos mesmos e suas significâncias para os mais diversos modos de vida.

Pois é certo que, as indicativas de impossibilidade de uso do potencial hidráulico para geração de energia em determinada área ou o fortalecimento em infraestrutura local das regiões indicadas como futuras receptoras de instalações de geração de energia elétrica de grande porte e seus consequentes resultados, evitariam ou minimizariam com concretude uma série de conflitos ambientais futuros, tornando este processo mais democrático e equilibrando em suas indicativas.

4.8 Conclusões do capítulo

A compreensão da estruturação do planejamento energético brasileiro que está assentado sobre planos e estudos, por sua vez, embasados na oferta e demanda de energia, considerando um PIB crescente e interesses governamentais alimentados diretamente pelo ideal de crescimento econômico e ampliação da produção eletrointensiva, encaminhou a análise referente ao papel indicativo do mesmo e a prioridade dada à expansão da geração hidrelétrica. Permitindo, assim, o entendimento de que a atual estruturação do planejamento deixa margens para que as indicativas tornem-se diretivas ao se assentar em uma negociação mercadológica.

Tal compreensão e entendimento relacionados com as discussões sobre os núcleos de poder estabelecidos a partir das relações diretas entre classes dominantes e instituições governamentais, responsáveis por decidir a expansão da geração hidrelétrica para os próximos anos, permitem a conclusão de que o planejamento como está estruturado pode ser considerado uma estratégia governamental e empresarial que têm como intenção primeira, a garantia do crescimento econômico de alguns seguimentos mercantis e industriais e consequentemente sociais. Mesmo que em prol de um desgaste ambiental, cultural, histórico, ou seja, do meio ambiente em seu todo. Que somente é considerado a partir de possibilidades mitigatórias ou de um chamado “paradigma da adequação”, portanto, visivelmente colocado em segundo plano dentro das decisões.

Toda a análise feita referente a estruturação do planejamento e suas indicativas alimentadas pela discussão da imprescindibilidade da utilização do potencial hidráulico disponível na Amazônia e também pela análise dos resultados pouco positivos para a população local vividos na região de instalação da UHE Belo Monte, que desde o PNE 2010 já compunha a lista do planejamento da indústria de energia elétrica.

Tal qual, a análise dos resultados verificados por meio dos leilões, que vêm acontecendo desde 2005, e que já apresentam os empreendimentos com estudos de viabilidade e ambientais sendo finalizados ou em fase avançada de LA, permitiu o entendimento de que é necessário ampliar a participação pública ao longo do processo do planejamento energético de modo que as decisões possam incluir mais interesses e garantia de direitos, indo além das relações econômicas e voltadas para um desenvolvimento baseado em produção eletrointensiva, ou seja considerando os conflitos ambientais.

Com bases em tais análises e ainda no embasamento teórico de que o conhecimento deve ser melhor socializado ao longo dos estudos que permitem o entendimento dos resultados advindos da expansão hidroelétrica em áreas de ampla biodiversidade socioambiental e, portanto, propensas a conflitos ambientais grandiosos, buscou-se por fim, compreender a importância real de uma maior participação pública no processo decisório que envolve tal expansão.

Para tanto, refletiu-se nas duas últimas partes do capítulo, sobre esta amplitude das participações ao apresentar os limitados espaços democráticos existentes no planejamento de médio e longo prazo da expansão da geração de energia elétrica e suas possibilidades de ampliação. Partindo de espaços democráticos que envolvam mais agentes e que, sendo distribuídos nas ações que compõem o planejamento, poderiam levar a uma participação antecipada, capaz de estabelecer-se como componente responsável pelo processo decisório ao acontecer em momentos mais propícios a ações efetivas e não apenas como elemento burocrático.

O que permitiu a conclusão de que os espaços democráticos existentes dentro do planejamento, como vem sendo desenvolvido, estão limitados ao cumprimento da legislação, porém precisam e podem ser ampliados principalmente se o planejamento se estruturar dentro de uma proposta mais ampla de decisão ao considerar todos os interesses desiguais, objetivos econômicos diversos e conflitos nele envolvidos.

5 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE GRANDES USINAS HIDRELÉTRICAS E AS ESTRATÉGIAS QUE LIMITAM OS ESPAÇOS DEMOCRÁTICOS DE DECISÃO

Dando continuidade às análises relacionadas as estratégias decisórias governamentais e empresariais destacadas como possíveis limitadoras de um processo decisório mais democrático, o objetivo deste capítulo é responder os seguintes questionamentos: (I) Qual o papel do Licenciamento Ambiental (LA) dentro de todo o processo decisório que leva a expansão da geração hidrelétrica no país? (II) Em sua estruturação atual seria o LA mais uma estratégia governamental e empresarial que facilita a garantia de interesses meramente econômicos de modo autocrático? (III) Os espaços democráticos, audiências e consultas públicas não estariam limitados pelo modo como se desenvolvem nessa estratégia decisória abrindo espaço para as decisões autocráticas?

Na intenção de responder tais questionamentos partir-se-á do entendimento de como se estrutura o Licenciamento Ambiental voltado para UHEs, seus procedimentos legais e suas etapas. Na sequência discutir-se-á como tal estruturação pode contribuir para que as decisões privilegiem objetivos econômicos desiguais e, por fim, com a identificação de como os espaços democráticos, espaços de participação que compõem o LA se organizam e quais seus resultados práticos, refletir-se-á sobre suas possibilidades democráticas dentro de um processo como o LA de uma UHE a exemplo da UHE Belo Monte.

As análises e discussões seguirão a mesma linha teórica do capítulo anterior, isto é, se alimentarão das ideias voltadas para a exploração e organização do espaço por meio da acumulação que se dá pela espoliação das propriedades e territórios das populações que as habitam. A luta pela visibilidade das contestações que se assenta na força do poder simbólico que cada grupo tem para se fazer ouvir dentro do processo que leva as decisões e que se estrutura a partir de seu conhecimento técnico e tecnológico das atividades que exploram os recursos. Além da disputa que se dá nas entranhas do Estado, nas instituições e grupos políticos que o formam e direcionam o desenvolvimento a ser seguido pela nação, aparentemente sempre fazendo prevalecer os interesses empresariais, o que a modo geral é alimentado pela limitação dos espaços democráticos de decisão.

5.1 O licenciamento ambiental de UHEs: significado, estruturação legal e etapas práticas.

5.1.1 Significado e estruturação legal

De acordo com a Lei 6.938/81 que regulamenta a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), em seu artigo 10:

“A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.” (BRASIL, 1981)

Todo o empreendimento que utilizando o meio e seus recursos possa modificá-lo deverá passar por um processo de LA, processo administrativo que tem por intenção primeira licenciar a construção, instalação e operação de um determinado empreendimento em um determinado espaço diante de garantias de impactos mínimos.

Então de acordo com o Guia de Procedimentos para o Licenciamento Ambiental Federal (MMA, 2002, p. 2-4):

O Sistema de Licenciamento Ambiental é o processo administrativo sistemático das consequências ambientais da atividade que se pretenda desenvolver, desde sua fase de planejamento, e das medidas adotadas para seu controle, por meio da emissão de três licenças sucessivas e pela verificação de restrições determinadas em cada uma delas. Inclui os procedimentos de acompanhamento das licenças concedidas, por meio da inspeção e verificação periódica realizada pelos órgãos ambientais.

Sendo assim, o LA se estrutura de modo a seguir uma série de etapas e ritos administrativos complexos que se configuram e seguem orientados a partir da emissão gradativa das licenças sendo elas de acordo com o Art. 8 da Resolução Conama nº 237/97

- I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;
- II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;
- III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único. As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade. (CONAMA, 1997)

A execução do processo de LA, com suas normas e padrões, ocorre sob a fiscalização e ou orientação de órgãos ambientais federais e estaduais dispostos pelo país, assim como pela regência de uma série de leis e resoluções. Entre os órgãos estão: o MMA e as Secretarias Estaduais ou Municipais de Meio Ambiente; o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama); o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama); o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e os chamados Órgãos Intervenientes (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMbio); Fundação Nacional do Índio (FUNAI); Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN); Fundação Cultural Palmares.

Ao Ministério Público cabe ao longo de todo o processo de LA, verificar o cumprimento da legislação ambiental e contribuir para a diminuição ou exclusão de conflitos por meio de ações judiciais. Neste sentido é um órgão externo, porém convocado a participar do processo sempre que necessário.

Para compreender qualquer processo de LA é preciso ter claro, de antemão, que todo licenciamento começa a partir do enquadramento do empreendimento ou atividades nas “classes de licenciamento, que estão estabelecidas em função da origem do processo, competência, etapa do projeto e do licenciamento e estágio dos estudos ambientais.” (MMA, 2002, p. 2-3).

O processo de LA a ser compreendido, nesta pesquisa é o que envolve a construção, instalação e operação de aproveitamentos hidrelétricos, sendo que para cada porte de aproveitamentos hidrelétricos existem etapas diversas a serem seguidas até a emissão da LO. Segundo o Atlas de Energia Elétrica do Brasil (ANEEL, 2008) a diversidade em relação ao porte e a estrutura de uma hidrelétrica e sua classificação se define por meio das seguintes variáveis:

As principais variáveis utilizadas na classificação de uma usina hidrelétrica são: altura da queda d'água, vazão, capacidade ou potência instalada, tipo de turbina empregada, localização, tipo de barragem e reservatório. Todos são fatores interdependentes. Assim, a altura da queda d'água e a vazão dependem do local de construção e determinarão qual será a capacidade instalada - que, por sua vez, determina o tipo de turbina, barragem e reservatório. (ANEEL, 2008, p. 53)

Sendo estes fatores interdependentes, estabelecem conjuntamente as características da hidrelétrica a ser construída e consequentemente influenciam na intensidade dos impactos/modificações que o meio irá sofrer com a implantação do projeto. Porém, uma das características consideradas para determinar os limites do LA é a potência ou capacidade instalada (limite máximo de produção) de cada aproveitamento, pois é a partir desta que se determinar o porte do mesmo.

Figura 12 – Aproveitamento hidrelétrico e as exigências para o licenciamento ambiental

Fonte: Elaboração própria a partir da legislação relacionada.

Além dos órgãos ambientais responsáveis pelo LA no geral, outros órgãos e legislações compõem o licenciamento para aproveitamentos hidrelétricos, entre eles: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e a Agência Nacional de Águas (ANA). Outro ponto relevante é que dependendo do enquadramento do aproveitamento e de sua localização as responsabilidades pelas autorizações e licenças são atribuição: Federal, Estadual ou Municipal, ou seja, a

Resolução CONAMA Nº 237/97 prevê que o licenciamento ambiental se dará em um único nível de competência, isso quer dizer que, uma vez estabelecida a competência de um ente federado para licenciar, os demais deverão abster-se de fazê-lo – salvo no caso da competência supletiva do IBAMA. (MMA, 2009, p.23)

A própria Resolução Conama Nº 237/97 considera o Ibama o órgão competente para licenciar empreendimentos que possam: (I) afetar terras indígenas, (II) áreas de conservação ambiental, (III) áreas que vão além do território nacional, (IV) regiões limítrofes com outros países, (V) rios considerados nacionais, (VI) no mar territorial. E então, diante desta resolução, é evidente que uma UHE que afete direta ou indiretamente vários municípios e a região de uma grande bacia hidrográfica fique sob a competência direta do Ibama como órgão federal.

Portanto, o processo de LA de um aproveitamento hidrelétrico de grande porte envolve: o Ibama como órgão ambiental responsável pela emissão de cada licença, a autorização da Aneel como reguladora da indústria elétrica e a outorga do direito de uso de recursos hídricos emitida pela ANA responsável por regular o uso das águas no país.

5.1.2 Etapas práticas para o licenciamento ambiental e avaliação de impactos ambientais de uma UHEs

Considerando o enquadramento do empreendimento hidrelétrico: **(I) como uma UHE e (II) como responsabilidade federal**, o rito que segue para o LA e as outorgas de autorização para a primeira etapa do processo, se resume em:

Figura 13 - Processo legal e etapas para o licenciamento ambiental de UHE: primeira etapa

Fonte: Elaboração própria a partir da legislação relacionada.

Na primeira etapa do LA instaura-se o processo de AIA considerado como conjunto de procedimentos técnicos responsável por diagnosticar os efeitos e impactos que uma determinada ação humana pode causar em determinado espaço e todos os seus elementos. Impactos, que diante de sua intensidade e ou qualidade podem ser positivos e/ou negativos e de grande, médio ou pequeno porte.

Embasando-se em Sánchez (2013) considera-se que somente após a determinação da necessidade de uma AIA, por meio do enquadramento do aproveitamento e o estabelecimento do Termo de Referência (TR) e suas orientações gerais, os responsáveis pelo projeto seguem com o EIA que analisa os impactos a partir de três atividades, sendo elas: (I) identificação de impactos (descrição das consequências esperadas a partir das ações modificadoras do meio advindas do empreendimento); (II) previsão de impactos (hipóteses fundamentadas sobre a intensidade dos impactos); (III) avaliação dos impactos (qualificativo de importância ou significado do impacto em relação ao contexto socioambiental).

Seguindo legislação federal, os resultados dos EIA devem ser publicizados por meio de: (I) RIMA – relatório técnico que apresente ao público interessado e envolvido, desde o órgão licenciador até o cidadão comum, os resultados atingidos em linguagem acessível. (II) Audiências Públicas (AP) – participação presencial dos interessados para discutir os estudos, esclarecendo dúvidas.

Por fim, com os resultados do processo de AIA em mãos o órgão licenciador, irá dar continuidade ao processo de LP com a atribuição de condicionantes (medidas capazes de eliminar ou atenuar os impactos considerados significativos) aos empreendedores responsáveis pelo projeto.

Figura 14 - Processo Legal e Etapas para o Licenciamento Ambiental de UHE: Segunda Etapa

Fonte: Elaboração própria a partir da legislação relacionada.

Em fase final de instalação e com todas ou quase todas as condicionantes atendidas, o empreendedor envia a solicitação de LO ao Ibama. Após as vistorias e a constatação da implantação correta dos projetos anteriormente aprovados e com a indicação de uma nova lista de possíveis condicionantes a LO é emitida.

A LO não é definitiva devendo ser novamente avaliada dentro de um determinado período estabelecido por lei e renovada caso esteja de acordo com as necessidades ambientais previamente estabelecidas e acordadas. É necessário acompanhar e monitorar o projeto levando em consideração que algum dos estudos podem não ter abrangido todos os detalhes e níveis de impacto, podendo ser revistos e evitados ou minimizados a partir do monitoramento.

5.2 O licenciamento ambiental: estruturação em debate e a prevalência de interesses econômicos nos caminhos para decisão.

Diante dos ritos apresentados nos itens anteriores, é possível verificar uma complexidade de ações que além de envolver variadas instituições governamentais e privadas, ampla legislação, envolvem uma grande variedade de interesses, objetivos e direitos e ligados a esses, variados agentes relacionados com o objeto do licenciamento. Agentes que se destacam e evidenciam nos momentos de avaliação do EIA/RIMA.

São muitos os estudos e pesquisas que debatem a formatação do processo de LA brasileiro e o que em resumo pode-se extrair desses materiais é que sendo o LA um instrumento de avaliação ambiental, que permite ou não a existência de um determinado empreendimento em uma determinada área, o mesmo é de fundamental importância e absolutamente necessário para a preservação e ou conservação do meio ambiente. Afinal,

O licenciamento ambiental é um instrumento que busca compatibilizar a necessidade de desenvolver infraestrutura e indústria com a menor pressão socioambiental possível. Garante, dessa forma, maior racionalidade ambiental aos empreendimentos, por um lado, e maior garantia dos interesses da sociedade, por outro, na medida em que quantifica e qualifica os empreendimentos de acordo com o seu potencial de impacto e mitigação. (SOUZA e JACOBI, 2011, p. 258),

Porém, como um instrumento técnico-administrativo, bastante burocrático e de grande conotação política, o LA está envolto por uma série de impasses e disputas que se agravam ao longo do processo. Ainda de acordo com Souza e Jacobi (2011, p. 258), “Os impasses em torno de determinados empreendimentos denunciam a impossibilidade de se atropelar o desejo da sociedade por maior e melhor qualidade dos empreendimentos” exigindo que as decisões sejam dimensionadas a partir do processo de AIA e sua avaliação pública e não pela prevalência de interesses mercadológicos.

E nesse contexto de impasses e disputas, muitas críticas à estruturação do processo de LA se fundamentam, tendo como ponto de partida, a morosidade do processo, suas idas e vindas diante de EIAs mal estruturados e ainda, os resultados das decisões que se multiplicam no cenário nacional evidenciando desequilíbrio no atendimento aos direitos a partir da emissão de licenças, que mesmo diante de impactos significativos aos territórios e suas populações, muitas vezes consideradas tradicionais, acabam por ser emitidas.

Obviamente as críticas ao processo de LA se fundamentam de acordo com o posicionamento de cada grupo componente do processo, empreendedores, financiadores e políticos, técnicos, especialistas representantes das instituições oficiais, cidadãos comuns, ambientalistas e populações tradicionais, todos direcionando suas críticas para um ou outro elemento que estrutura o LA.

Em 2008, pensando diretamente na indústria de energia elétrica e na instalação de grandes empreendimentos geradores de energia, entre eles as UHEs, o Banco Mundial (2008) apresentou um estudo que alimentou ainda mais o debate relativo as dinâmicas estruturais do LA para empreendimentos hidrelétricos, partindo **do pressuposto de que o governo brasileiro precisa aprimorar o mercado de negócios e de que o sistema de LA desempenha um papel importante neste sentido**, podendo ser um entrave para as atividades econômicas ao mesmo tempo em que representa a garantia da qualidade ambiental do país.

Dentre os itens elencados pelo Banco Mundial para a discussão estavam: (I) a falta de planejamento adequado do governo para a indústria de energia elétrica, (II) a falta de clareza sobre qual esfera governamental tem autoridade legal para emitir licenças, (III) atrasos na emissão dos Termos de Referência (TR), (IV) a má qualidade dos EIAs, (V) a falta de um sistema para a resolução de conflitos, (VI) a falta de regras claras de compensação social, (VII) falta de profissionais da área social nos órgãos ambientais federal. (Banco Mundial, 2008)

Assim, para empreendedores, seus financiadores e alguns representantes políticos, a crítica se situa principalmente na morosidade de todo o processo, que devido a complexidade de suas etapas, as exigências para a composição do EIA/RIMA e também diante das relações conflituosas que se estabelecem, principalmente no que tange a licença prévia e o processo de AIA, torna-o desgastante e financeiramente bastante custoso. “A falta de um marco regulatório claro e os custos socioambientais, que extrapolam a competência dos empreendimentos, são pontos de consenso entre órgãos do governo e empreendedores.” (SOUZA e JACOBI, 2011, p.255)

Porém, para os técnicos e analistas dos órgãos ambientais responsáveis por avaliar o conteúdo dos EIA/RIMA, exigindo complementos ou emitindo licenças, os problemas em relação ao LA não estão no processo em si. Mas, no fato de que falta investimento nos órgãos responsáveis pelas avaliações técnicas e principalmente no que tange ao Ibama, dificultando as avaliações e atrasando processos. Afinal, o “aumento progressivo na quantidade de

processos de licenciamento ambiental ativos no Ibama não foi acompanhado por crescimento proporcional de seu quadro de servidores.” (ASCEMA NACIONAL, 2015)

Além disso, ainda evidenciam para os que querem uma maior celeridade para o processo de LA, influenciados pela impaciência do mercado e das relações político-financeiras, que:

Há um tempo mínimo para o licenciamento ambiental de uma atividade/empreendimento, que segue um processo racional e se inicia com a elaboração do termo de referência para a realização dos estudos ambientais, segue com a realização dos estudos (que pode levar mais de um ano, dependendo da complexidade do projeto), a análise e aprovação, a elaboração do projeto detalhado e das medidas a serem adotadas para evitar, reduzir ou compensar impactos; e por aí segue. “Queimar” ou “enxugar” etapas para ganhar tempo pode prejudicar totalmente a racionalidade do processo e reduzir a efetividade do licenciamento ambiental, tornando o procedimento meramente burocrático. (ASCEMA NACIONAL, 2015, s/p)

Inseridos neste debate, ainda estão os ambientalistas, os cidadãos comuns, as populações tradicionais que, afetados direta ou indiretamente pelos empreendimentos, acreditam que o processo de LA, na maioria das vezes, tem sido omissivo. Não apresentando satisfatoriamente a dimensão dos impactos socioambientais que provocam uma grande e profunda mudança na vida local. Para eles, o processo de AIA não tem se concretizado, principalmente em relação a participação pública, que como está estruturada não faz com que a população seja devidamente ouvida mesmo com direito de voz, deixando-a com a sensação de estar a margem do processo decisório. O que pode ser identificado na fala de Antônia Melo do Movimento Xingu Vivo para Sempre, quando ela conta a história de todo processo relacionado com a AIA da UHE Belo Monte:

Com o resultado hoje do que esse empreendimento já causou e está causando todos os dias, é claro e evidente que a gente, que a sociedade em si, não participou. Que os movimentos que há anos vem lutando e tem uma resistência contra a instalação desse projeto no Rio Xingu, não participou, não foi chamado para ser ouvido escutado, e o que falamos (os movimentos) não foi escutado. (MELO, 2016)

Em 2015 a consultora legislativa da Câmara dos Deputados, Vera Hofmann apresentou outros pareceres, para continuar o debate, referente ao processo de LA e entre tais pareceres estão os da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema), que

(...) por sua vez, em documento elaborado em 2013, esclarece que são muitos os fatores que contribuem para o atual “colapso do Sistema Nacional de Licenciamento”. Entre eles, estão a extensa e, por vezes, sobreposta legislação

ambiental nos âmbitos federal e estadual; a exigência de normas ultrapassadas e imprecisas; a fragilidade institucional do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama); e a demanda crescente de regularização dos empreendimentos, a par da qualidade discutível dos estudos ambientais apresentados hoje por grande número de empreendedores. (HOFMANN, 2015)

Além desses fatores, Hofmann (2015) apresenta em seu relatório outros pontos elencados pela Abema como sendo deficiências do LA. E no comparativo entre as observações do Banco Mundial de 2008 e da Abema de 2015, acaba por elencar 15 itens considerados como gargalos do Licenciamento Ambiental geral e que podem também ser direcionados ao LA para UHEs de modo mais específico. Em resumo, tais itens continuam as discussões relacionadas com: a morosidade do processo, sua estruturação muito burocrática, ausência de marco regulatório e foco para os estudos, estudos mal elaborados com ausência de visão holística e estratégica.

Para a discussão proposta nesse capítulo acredita-se que, dentre as críticas dos agentes e dos gargalos apresentados, muitos são os elementos e fatores que podem contribuir para a garantia do LA como estratégia decisória autocrática e voltada para manutenção de interesses econômicos específicos. Porém, pontua-se para discussão apenas: (I) a falta de inter-relação entre políticas setoriais principalmente no que tange a indústria de energia elétrica e seu processo de planejamento que não se assenta em uma AAE (Avaliação Ambiental Estratégica); (II) os TR e EIA/RIMA mal elaborados, focados no diagnóstico e alimentados pelo “paradigma da adequação”; (III) os mecanismos falhos e limitados de participação pública.

Inter-relacionar as políticas setoriais para a tomada de decisão é um fato importante para torná-las mais satisfatórias. Pensando-se, por exemplo, na expansão de geração de energia elétrica é preciso, de antemão, entender as necessidades gerais da nação em relação a essa expansão e todas as demandas que apareçam a ela relacionadas. O diálogo setorial deveria ser premissa básica para o planejamento de grandes obras. Os técnicos do Ibama resumem muito bem essa necessidade para o LA o que, de acordo com eles, poderia ser encaminhado pela

(...) realização prévia de avaliação ambiental estratégica (AAE) para orientar o planejamento dos empreendimentos, a avaliação de impactos ambientais (AIA) realizada no licenciamento ambiental seria mais direcionada, por já terem sido identificados e evitados os principais impactos desde o momento de concepção dos empreendimentos, além de já se dispor de hipóteses sobre os potenciais impactos. Essas hipóteses orientariam a elaboração do termo de referência mais consistente para os estudos ambientais para o licenciamento. Articulando o uso da AAE com o

problema do baixo grau de desenvolvimento social no país, poderiam ser seguidos dois caminhos: 1) evitar regiões onde se constate ser atualmente inviável a implantação de empreendimentos pretendidos ou; 2) identificando o baixo grau de desenvolvimento social e prevendo os significativos impactos socioambientais resultantes de empreendimentos pretendidos, implantar previamente as condições de desenvolvimento social necessárias para evitar tais impactos, de modo que as condições necessárias já estejam implantadas quando da solicitação da licença prévia (LP) (...) A ausência da AAE certamente sobrecarrega e torna mais lenta a AIA, que deveria ser o segundo momento de avaliação socioambiental, e não o primeiro. (ASCEMA NACIONAL, 2015, s/p)

Esta fala dos técnicos do Ibama está na mesma linha que a fala de Marcelo Salazar do ISA (2016) já citada no capítulo 4, na qual ele diz que: “o diálogo setorial poderia evidenciar a necessidade de políticas públicas capazes de preparar o espaço para futuras obras tidas como indispensáveis para o aumento da oferta de energia elétrica”, por exemplo. O que obviamente ampliaria a democratização das decisões, pois novas variantes comporiam todo o processo.

Importante entender ainda que, sanar e identificar demandas de políticas públicas com antecipação poderia diminuir as condicionantes impostas para o licenciamento de um futuro empreendimento de grande porte e sendo assim, é importante frisar que tais demandas poderiam ser identificadas a partir de um planejamento ambiental ou energético efetivo aliado a uma AAE, que no caso da indústria de energia elétrica poderia se estruturar a partir dos estudos de inventários como já discutido no capítulo 4, ou seja neste caso o LA seria apenas mais uma etapa de um processo decisório muito mais complexo e efetivo.

Neste sentido, ainda é possível entender que o planejamento ambiental ou setorial, como o planejamento energético, deve estar obrigatoriamente ligado a todos os demais processos e etapas decisórias, antecipando algumas delas no intuito de melhorá-las ou torná-las mais eficientes dentro todo processo todo. Dinâmicas no sentido literal da palavra, isto é, precisam estar em constante construção e movimentação de acordo com cada elemento a ser planejado e cada realidade que dele faça parte.

A desconexão entre as políticas setoriais apenas confirma que no jogo decisório que encaminha uma lista de novos empreendimentos hidrelétricos na Amazônia, por exemplo, pouco importa os conflitos que virão ou o resgate histórico, em matéria de infraestrutura e desenvolvimento local, de regiões que estão aparentemente abandonadas pelo Estado em matéria de infraestrutura e políticas públicas. O que parece valer no processo é o encaminhamento do licenciamento para o empreendimento que esteja na pauta de negociação e que a partir da relação política *versus* mercado deva ter sua LP emitida, para que se possa

inseri-lo no Leilão que irá finalizar a primeira etapa de negociações, conforme agenda governamental.

É evidente que quanto mais possibilidades de planejar e dialogar sobre tais decisões, mas difícil fica tirar vantagem da decisão de modo a favorecer grupos e interesses econômicos específicos, pois a abertura da “caixa preta” de acordo com Feenberg (2010), que esclarece o funcionamento das “coisas”, obriga que a decisão seja negociada por meio do conflito e por isso a garantia desses objetivos econômicos, mercadológicos ou como frisa Harvey (2011) baseados na “mercadificação” dos recursos e na supressão de direitos, talvez não se concretizem.

Em relação aos TR e EIA/RIMA, o importante é entender que são encaminhados pelo empreendedor, o primeiro em acordo com o órgão licenciador e às vezes com participação pública. Já o segundo, seguindo o roteiro estabelecido pelo primeiro, estrutura-se de maneira que possa convencer o licenciador de que a obra é viável. Ou seja, a elaboração do EIA/RIMA é responsabilidade direta do empreendedor que contrata empresa especializada para desenvolvê-lo, o que logicamente, leva a suposição de que no geral tais estudos são elaborados de maneira a convencer o órgão licenciador de que o projeto é viável ambientalmente e que pode ser licenciado. O que Seva Filho (2008) chama de “indústria de barragens”.

Críticas são feitas em relação à elaboração do EIA ser responsabilidade do empreendedor, pois talvez seja este o motivo de tais estudos apresentarem tantas omissões em seus relatórios finais. Afinal, a omissão pode ser um caminho de convencimento, caso o órgão não se atente a alguns detalhes, que mais tarde entrarão como condicionantes a partir das exigências dos envolvidos que puderem se manifestar e se fazer ouvir. Outro motivo que parece fazer os EIA/RIMA serem de qualidade baixa pode ser a pouca preocupação com as questões ambientais em si, sendo o estudo apenas uma obrigatoriedade para a emissão da licença, como alerta o estudo do Banco Mundial (2008).

Outra questão problemática em relação aos EIAs é o momento em que os mesmos acontecem, como já mencionado no capítulo 4, o fato da AIA acontecer após o inventário faz com que a mesma se torne apenas uma avaliação para correção de rota, momento em que o que se pode fazer é uma adequação do projeto para a mitigação de impactos e não mais a reestruturação total do projeto que poderia evitar impactos antecipadamente. Assim, é fato que o AIA e muitos de seus estudos já deveriam se estruturar antes mesmo do processo de LA,

ainda nos estudos de inventário, o que acabaria trazendo melhores resultados para o próprio projeto.

Ainda segundo o relatório de Hoffman (2015),

Uma das maiores críticas à AIA no Brasil é o fato de ela se concentrar no licenciamento quando o projeto já está bastante avançado, sem muita margem para discussão. Quanto mais incipiente o projeto, melhor! Exatamente com essa finalidade foi criada a licença prévia, alocada na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua localização e concepção. Trata-se de regra básica de administração, na qual se verifica que o melhor momento para mudanças é o início do planejamento. Quanto mais se avança, mais custosa se torna qualquer alteração e mais resistência se encontra.

Esta ideia corrobora com a discussão já desenvolvida no item 4.7 do capítulo 4 e ainda reforça a certeza de que além de planejamentos ambientais e setoriais serem também um espaço de estruturação inicial para a AIA, estudos ambientais bem elaborados, com focos mais definidos e exigências de estudos ambientais efetivamente cumpridas, poderiam proporcionar aos órgãos ambientais efetivas avaliações e as emissões das licenças seriam mais legítimas.

Do modo como se estruturam hoje os EIA ficam dispersos, as idas e vindas tornam o processo lento e cria-se certa facilidade para que pressões político empresariais tomem conta do mesmo, apesar da fala contrária dos empreendedores. Estudos mais focados, partindo de TRs mais específicos, como será discutido no próximo item, permitiriam limitar melhor a decisão e neste caso, impediria o aumento da discricionariedade, que em muitos casos tem tomado conta das decisões no processo de LA, o que facilita as decisões autocráticas.

Em relação a participação pública, sabe-se da obrigatoriedade legal da mesma em certo momento do processo, muitas vezes esta apresenta efetividade estrutural, porém o que se verifica na prática é que as audiências públicas e as consultas públicas na maioria das vezes não surtem efeito para as populações, principalmente porque estes espaços são consultivos e acontecem em momentos do processo em que as solicitações ou indicações de propostas já não são possíveis de influenciar a decisão final ou a própria estrutura do projeto a ser licenciado.

Assim, a continuidade do processo de LA se dá independentemente dos direitos coletivos das populações que acabam por ser invisibilizadas etapa a etapa. O que será melhor discutido nos próximos dois itens desse capítulo em complementação a discussão já iniciada no capítulo 4 e por meio de análises e reflexões a respeito dos espaços democráticos

componentes do processo de LA e seus reais resultados práticos quando avaliados a partir do histórico da UHE Belo Monte.

5.3 A fragilização do licenciamento ambiental

Tramitam no Congresso Nacional, há tempos, algumas propostas de mudança para as bases legais que sustentam o LA, entre elas estão projetos de lei e até proposta de emenda à Constituição Federal que solicitam ao legislativo a análise e aprovação de: (I) possibilidades para agilizar o processo de LA, com a diminuição de algumas regras e itens que hoje compõem os estudos ambientais exigidos; (II) a eliminação da lista de empreendimentos que devem obrigatoriamente passar por LA; (III) a criação de um licenciamento geral ou online com regras vagas; (IV) o impedimento do cancelamento ou paralisação da obra após a apresentação e aceitação do EIA;

Dentre os documentos que tramitam no Congresso Nacional propondo essas mudanças, está a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 65/2012 que foi aprovada na Comissão de Constituição de Justiça e Cidadania (CCJ) em abril de 2016 propondo uma emenda ao artigo 7º da CF:

“(...) para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental; dispõe que a apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente.” (BRASIL, 2012)

Outro documento é o Projeto de Lei do Senado (PLS) 654/2015, que propõem um LA especial para empreendimentos de infraestrutura estratégicos, que elimina algumas etapas gerando uma licença única e assim: “O procedimento de licenciamento ambiental especial, orientar-se-á pelos princípios de celeridade, cooperação, economicidade e eficiência, com o objetivo de promover o desenvolvimento nacional sustentável, por intermédio de empreendimentos de infraestrutura estratégicos.” (BRASIL, 2015)

Cada um desses documentos, a seu modo, propõem o fim do controle social, como diz Guetta (2016, s/p, *apud* MEDEIROS, 2016, s/p)

“Não há nenhum momento de participação, com a retirada da previsão de realização de audiências públicas. Isso significa que as populações afetadas não terão sequer

conhecimento dos impactos que cairão sobre elas, muito menos poderão se manifestar. Essa supressão da participação também viola gravemente a Constituição e a legislação infraconstitucional”

Além desses documentos, ainda tramitam no Congresso: (I) o PLS 3729/2004 que propõe uma lei geral do licenciamento que regulamente todas as suas etapas e dinâmicas de modo a torná-lo célere, além de eliminar a obrigatoriedade das etapas do LA para alguns casos significativos para os ambientalistas que discutem o PLS já há alguns anos, ou seja, desde que começou a tramitar no parlamento brasileiro e que pode ser votado a qualquer momento deste ano de 2018. Para Gueta (apud CARTA CAPITAL, 2018, s/p)

Consideramos inaceitável que, após tantos apelos, o importante projeto de lei em questão, que versa sobre o patrimônio de toda a sociedade brasileira, seja votado no plenário da Câmara dos Deputados sem a realização de quaisquer debates públicos. Exigimos que os órgãos técnicos, a comunidade científica, as comissões ambientais, as populações atingidas e a sociedade em geral sejam ouvidas.

Neste contexto, é fácil identificar que as principais tentativas de modificações, simplificação ou até exclusão do processo de LA, advém de discursos fundamentados em uma visão meramente econômica, com bases em ampliação de riquezas e aumento de produção e consumo e então, apoiadas na fala repetitiva de que o LA atrapalha o desenvolvimento econômico do país, pois cria obstáculos atrasando a instalação e operação dos empreendimentos e, portanto, deve ser simplificado ao máximo para agilizar os processos empreendedores.

5.4 A limitação dos espaços democráticos de decisão em meio ao licenciamento ambiental: termos de referência, audiências e consultas públicas

O LA é composto legalmente por espaços de participação pública ou espaços democráticos que estão inseridos em seus instrumentos e ações. Dentre os espaços democráticos existentes é possível identificar as audiências e consultas públicas envolvidas com os Termos de Referência (TR) e Estudos de Impactos Ambientais (EIA). Esses espaços serão analisados na sequência, por meio de uma discussão que se fundamenta na legislação, na discussão teórica e nas práticas ocorridas durante o processo de LA da UHE Belo Monte.

5.4.1 Termos de referência

Instrumento administrativo, espécie de “roteiro” orientado e elaborado pelo órgão licenciador em acordo com os empreendedores e o governo, que inserido no processo de AIA orienta os caminhos e etapas necessárias para que os EIA e o RIMA se realizem. “Um dos objetivos do *scoping* é o de formular diretrizes para a preparação de estudos ambientais. Desta forma, este resultado do exercício de *scoping* é normalmente sintetizado em um documento que recebe o nome de *termos de referência ou instruções técnicas*.” (SÁNCHEZ, 2013, p. 156) (grifo do autor)

Ainda segundo Sánchez (2013, p. 156),

Há diferentes maneiras ou estilos de preparar os termos de referência. Alguns são extremamente detalhados, podendo estabelecer obrigações para o empreendedor e seu consultor quanto à metodologia a ser utilizada para levantamentos de campo, quanto à forma e frequência de consulta pública a serem realizadas durante o período de preparação do estudo de impacto ambiental, e ainda quanto à forma de apresentação dos estudos, por exemplo definido de antemão as escalas dos mapas a serem apresentados.

Mas, independentemente de seu formato, têm como função apresentar posteriormente ao órgão licenciador e todos os interessados: (I) o empreendimento, suas características gerais, as características das áreas, espaços e populações envolvidas com a instalação e operação, (II) todos os possíveis impactos/modificações causados ao meio em todas as suas dimensões.

Para o Caderno de Licenciamento Ambiental do Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais (MMA, 2009), elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente e em comparação com as indicativas do documento do IBAMA, que orienta o termo de referência para elaboração do estudo de impacto ambiental e o respectivo relatório de impacto ambiental – Eia/Rima: Aproveitamento Hidrelétrico, os TRs voltados para os empreendimentos hidrelétricos podem, de modo geral, se estruturarem da seguinte maneira:

Tabela 6 - Roteiro básico de termo de referência para EIA/RIMA e outros estudos ambientais exigidos para o licenciamento ambiental de aproveitamentos hidrelétricos

Introdução e Considerações Gerais	Apresenta o objetivo geral do TR e as bases dos procedimentos do LA incluindo uma lista da legislação relacionada e a descrição dos instrumentos que envolvem o LA. Indicando inclusive em quais bases os dados específicos foram levantados.
Estudo de Impacto Ambiental / EIA -	<u>Abordagem Metodológica</u> – 1. Descrever e analisar os fatores ambientais e suas interações, caracterizando a situação ambiental atual da área de influência, antes da implantação do empreendimento. 2. Apresentar os

	levantamentos e os potenciais impactos principalmente relacionados à qualidade da água. 3. Diagnóstico ambiental deverá ser elaborado por uma análise integrada, multi e interdisciplinar. 4. Todas as bases metodológicas para cálculos e estimativas deverão ser claramente especificadas, referenciadas e justificadas. 5. Todos os mapas apresentados devem ser georreferenciados. 6. Unidades de Conservação e Terras Indígenas devem aparecer com destaque nos mapas com maior detalhe. 7. As informações devem ser obtidas em órgãos oficiais, universidades, etc. todas confirmadas por trabalho de campo, para os dados socioeconômicos devem ser utilizados dados primários e secundários. 8. A análise do meio socioeconômico deve considerar o histórico das relações homem e natureza na região de influência. 9. Apresentação de programa de monitoramento. 10. Apresentação de efeitos sinérgicos decorrente de mais de um barramento ao longo da bacia. 11. Prognóstico ambiental considerando as alternativas de execução, não execução e desativação do empreendimento, considerando ainda outros empreendimentos na bacia. 12. Proposta de zoneamento ambiental da área do entorno do reservatório. 13. Prever programas de salvamento para ictiofauna e plano de manejo para outras espécies aquáticas. Resgate de Fauna com acompanhamento do IBAMA.
Identificação do empreendedor e empreendimento	Identificação do empreendedor; Caracterização do empreendimento – (histórico do proponente, descrição do empreendimento, justificativas, infraestrutura de apoio à obra).
Definição da área de influência do empreendimento	<u>Delimitação da ADA</u> do empreendimento, baseando-se na abrangência dos recursos naturais diretamente afetados pelo empreendimento e considerando a bacia hidrográfica onde se localiza. Área de inundação do reservatório na sua cota máxima. Deverão ser apresentados os critérios ecológicos, sociais e econômicos que determinaram a sua delimitação. <u>Delimitação AII</u> do empreendimento, ou seja, da área que sofrerá impactos indiretos decorrentes e associados, sob a forma de interferências nas suas inter-relações ecológicas, sociais e econômicas, anteriores ao empreendimento. Deverão ser apresentados os critérios ecológicos, sociais e econômicos utilizados para sua delimitação (a delimitação da área de influência deverá ser feita para cada fator natural: solos, águas superficiais, águas subterrâneas, atmosfera, vegetação/flora, e para os componentes: culturais, econômicos e sociopolítico da intervenção proposta). <u>Delimitação da área abrangência regional (AAR)</u> – utilizada para efeito de distinção de impactos cumulativos em função dos diversos aproveitamentos inventariados e/ ou propostos.
Diagnóstico ambiental -	<u>Estudos específicos para a Bacia Hidrográfica</u> – deverão considerar a AAR e a AII em relação ao: Meio Físico (Geologia, Geomorfologia e Solos; Clima; Recursos Hídricos). Meio Biótico (Ecossistemas Terrestres e Ecossistemas Aquáticos). Meio Socioeconômico (dinâmica dos municípios, uso e ocupação do solo e caracterização da estrutura produtiva com bases em dados secundários).
Diagnóstico ambiental da ADA	Descrição e análise do meio natural e socioeconômico da área de influência direta e indireta e de suas interações, antes da implantação do empreendimento. (Dentre os produtos dessa análise, devem constar: uma classificação do grau de sensibilidade e vulnerabilidade do meio natural na área de influência; caracterização da qualidade ambiental futura, na hipótese de não realização do empreendimento). Considerando: Meio Físico (Geologia, Geomorfologia e Solos; Recursos Hídricos) Meio Biótico (Ecossistemas Terrestres e Ecossistemas Aquáticos) Meio Socioeconômico (Dinâmica Populacional; Uso e Ocupação do Solo; Caracterização Socioeconômica das Comunidades Afetadas; Estrutura Produtiva e de Serviços; Organização Social, Infraestrutura e Serviços públicos; Patrimônio Histórico, Cultural, Paisagístico e Arqueológico e

	Paleontológico); Lazer, Turismo e Cultura; Comunidades Indígenas e Ribeirinhas; Planos e Projetos co-localizados.
Análise Integrada	A partir dos diagnósticos realizados deverá ser elaborada uma síntese que caracterize área de influência global do empreendimento inter-relacionando os meios físicos, bióticos e socioeconômicos. Apresentando as relações de dependência e ou de sinergia entre os fatores apresentados.
Identificação e AIA	Deverá levar em consideração os diversos fatores e sua abrangência temporal nas fases de implantação e operação do empreendimento. Os impactos serão divididos em: Impactos benéficos e adversos; locais ou difusos; de grande, média ou pequena magnitude; reversíveis e irreversíveis; temporários ou de certo, médio e longo prazo; e impactos de difícil, médio ou alto potencial para a mitigação/resolução. Deverá avaliar também os impactos que não poderão ser evitados ou mitigados. Deverá apresentar as mais significativas mudanças em relação as questões sociais e infraestrutura A apresentação dos resultados deve trazer: 1. A metodologia de identificação dos impactos. 2. A Valoração e importância dos mesmos. 3. Descrição detalhada de cada impacto sobre cada fator. 3. Síntese conclusiva.
Prognóstico Ambiental	Deverá ser elaborado considerando-se as alternativas de execução e de não execução do empreendimento. A partir da análise integrada devem ser elaborados quadros prospectivos considerando um horizonte temporal com o empreendimento e outro considerando a sua não-implantação.
Medidas Mitigadoras, compensatórias e Programas de Controle e de Monitoramento	Com base na avaliação e no prognóstico deverão ser identificadas as medidas de controle e os programas ambientais que possam minimizar, compensar e eventualmente eliminar os impactos negativos da implementação do empreendimento, bem como as medidas que possam maximizar os impactos positivos. Conclusões Gerais

Fonte: Elaboração própria a partir das orientações do Ibama para termo de referência e o Caderno de Licenciamento Ambiental do Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais.

Ao analisar essas orientações e “roteiro” para a elaboração dos TRs e considerando os estudos de Zhouri (2008), percebe-se que apesar das possibilidades de variação na maneira e estilos de TRs o que se pode constatar é que tal “roteiro” tem se padronizado e vem sendo seguido por qualquer empreendimento ou projeto considerado como substancial modificador do meio, “o que limita o caráter informativo dos EIA/RIMAs no que tange as especificidades ecológicas, sociais e culturais locais. E assim, muitas falhas nos EIA/RIMAs advêm do fato de estes serem cópias uns dos outros, com apenas algumas adaptações circunstanciais”. (ZHOURI, 2008 p.102)

TRs bem estruturados seriam um caminho para melhorar a qualidade dos EIAs, pois já traçariam diretamente as efetivas necessidades locais, focando melhor os estudos e melhorando, no geral, a sua qualidade com detalhamento para itens verdadeiramente necessários. E ainda, considerando o *scoping* de acordo com Sánchez (2013) um momento de definição das questões prioritárias a serem estudadas e para as quais devem ser estabelecidas

as soluções mais importantes do projeto, fica evidente que este deveria, de modo mais amplo, ser estruturado por itens de estudo que também contemplassem os direitos e percepções das populações e para tanto seria necessário que as mesmas pudessem participar da elaboração de tais termos.

E segundo Zhouri (2008, p. 102),

Dado a relevância do EIA/RIMA como base do licenciamento ambiental, as comunidades deveriam ter acesso e participar de sua elaboração desde o início, na definição dos aspectos relevantes a serem estudados pelos consultores. O Termo de Referência deveria ser um documento discutido com as comunidades para que suas demandas fossem incorporadas desde o princípio.

Ou nas considerações de Souza e Jacobi (2011, p. 259),

A ampliação da participação da sociedade civil desde o início do licenciamento, já nas discussões preliminares sobre o termo de referência e durante todo o processo, poderá se constituir num diferencial positivo e conferir mais qualidade à discussão. A constituição de grupos de trabalho que poderão acompanhar a construção do EIA, sugerindo correções pontuais de percurso, aprofundamento da reflexão sobre aspectos importantes e pouco explorados, assim como a assessoria de técnicos servidores públicos ou consultores durante a elaboração do estudo, pode aproximar realidades e criar espaços de percepção hoje inexistentes. Dessa forma, as audiências públicas passariam a ter foco maior em discussões pontuais e específicas, eventualmente não resolvidas durante o processo, mas já amadurecidas.

Afinal, os espaços geográficos, como já conceituado no capítulo de revisão da literatura a partir da visão de Milton Santos (2005, 2008), são dinâmicos e estruturados por elementos e relações socioambientais diversos e neste sentido cada localidade tem suas necessidades específicas de organização. Então considerando, também, o EIA como um instrumento responsável por planejar ambientalmente a utilização de um espaço e seus recursos a partir das relações que nele se estabelecem, segundo Rosely Santos a participação

(...) da população deveria ocorrer passo a passo com os estudos. Os agentes sociais precisariam estar envolvidos na seleção das temáticas, temas e indicadores do meio, na definição das fontes de dados, do peso relativo para cada indicador, nas decisões sobre forma de cruzamento dos dados, na elaboração e seleção das alternativas e nas propostas de viabilização social, política e financeira do planejamento. (SANTOS, 2004, p. 158).

Com outras palavras, todos os envolvidos com o empreendimento, de um modo ou de outro, deveriam participar da indicação das relevâncias para os estudos de impactos, porém sabe-se tais participações não acontecem ou são muito superficiais. Apesar das populações e demais interessados pela área ou efeitos dos empreendimentos serem chamados a participar

de audiências públicas que “discutiriam” os estudos, o que acontece na prática é a apresentação dos resultados dos estudos de viabilidade técnica e socioeconômica, estudos de inventário ou intenções relacionadas ao projeto, o que aparentemente tornam as audiências públicas desta etapa apenas um instrumento de divulgação e não um momento de diálogo que possa influenciar na organização dos EIAs que, por sua vez, influenciam nas decisões.

Ao analisar o TR da UHE Belo Monte apresentado ao Ibama em dezembro de 2007 e disponibilizado no site do IBAMA junto aos documentos relacionados com o processo de LA para a UHE Belo Monte, é possível identificar que o mesmo segue a estrutura e itens indicados na tabela 5, ou seja, segue o roteiro básico já determinado pelos órgãos envolvidos.

Porém, em sua introdução indica, talvez seguindo exigências do Ibama, que o TR foi elaborado a partir:

(...) das informações específicas levantadas na Ficha de Abertura de Processo (FAP), no mapeamento fornecido pela base de dados do Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente (Sinima), e na vistoria de campo. Foram considerados também os resultados das reuniões públicas realizadas nos municípios de Altamira e Vitória do Xingu e da série de oficinas temáticas realizadas no Ibama, e que contaram com a **participação dos profissionais responsáveis pela elaboração dos estudos e convidados**. (2007, p.3) (grifo nosso)

Importante destacar, no entanto, que as reuniões aconteceram especificamente para apresentar a retomada dos estudos de viabilidade técnica e socioeconômica e o início do processo de LA da UHE Belo Monte e “esclarecer” para sociedade civil e demais interessados os significados do empreendimento para a região. As reuniões não foram específicas para discutir o TR, que já estava sendo estruturado nos moldes existentes e indicados pelo Ibama.

Em seus informativos bimestrais, a Eletrobrás divulgou que as reuniões públicas e algumas reuniões técnicas e temáticas contribuíram com subsídios para o TR, por exemplo:

1. A Eletrobrás promoveu, em 17 de abril, em Altamira, no Pará, reunião com diversos segmentos da sociedade para anunciar o reinício dos estudos de viabilidade técnica, econômica e socioambiental do Aproveitamento Hidrelétrico (AHE) Belo Monte. (aproximadamente 300 participantes entre sociedade civil, técnicos, representantes dos empreendedores e representantes do poder público).
2. O Ibama realizou entre 27 e 30 de agosto a vistoria técnica e 2 reuniões públicas na região em estudo para o AHE Belo Monte, que integraram os procedimentos necessários para a consolidação do Termo de Referência. As reuniões aconteceram em Altamira e Vitória do Xingu, com 600 e 500 pessoas presentes respectivamente.
3. Na sequência das visitas técnicas o Ibama realizou em Brasília em setembro e outubro, 7 reuniões temáticas para discutir as vistorias técnicas e as reuniões públicas. Tais reuniões temáticas serviram de subsídios para consolidar a emissão do TR. (ELETROBRÁS, 2007)

Entretanto, ao ler os informativos é possível interpretar que as reuniões se constituíram muito mais em espaços de divulgação sobre o andamento dos estudos que permitiriam a implantação da UHE Belo Monte na região do que em espaços de discussão. O que se confirma nas fala de Marcelo Salazar do ISA (2016) e do Sr. Antônio Carlos Bortolli (2016) citadas no capítulo 4, ou ainda nos Indicadores de Belo Monte estudos realizados pela FGVPROJETOS (2016). Que apresenta um amplo estudo sobre as condicionantes e em quase todos os itens selecionados para avaliação das práticas e implantações, na parte que discute “controle social”, deixa evidente a não satisfação da população com sua participação nas decisões e encaminhamentos das condicionantes.

As reuniões no geral, podem até ser consideradas como espaços democráticos voltados para a elaboração do TR, mas sua efetivação parece pouco satisfatória, pois, em nenhum destes informativos fica evidente a inserção no TR de questões que foram propostas pela população e advindas de tais reuniões. Outro fato é que as reuniões se resumiram, de acordo com os informativos, em apenas três acontecidas antes da aprovação do TR. Além de poucas, ainda é importante ressaltar que a participação foi de aproximadamente 1500 pessoas e entre essas estavam: técnicos, empreendedores, poder público, representantes de instituições, representantes de universidades, deixando claro que as mesmas não atingiram um número muito expressivo da população, que na época somava para todos os municípios envolvidos na AID um total de aproximadamente 160 mil habitantes.

Outro dado que nos faz concluir a não participação direta da sociedade civil na elaboração do TR, é o fato de que na parte que indica os estudos socioambientais do TR todas as propostas apresentadas seguem a base do modelo geral indicado pelo IBAMA, não trazendo nenhuma indicativa de estudos mais específicos relacionados com a região do Xingu e suas diversidades socioambientais. Ou seja, o TR não foi construído a partir da consideração das vontades, buscas e direitos locais, mas sim com bases em um modelo pré-estabelecido como mencionado por Zhouri (2008).

Portanto, os exemplos da UHE Belo Monte deixam evidentes que o processo de elaboração do TR apenas compõe burocraticamente mais uma etapa do processo de LA e, da maneira como é desenvolvido, não permite a ampliação da democratização de todo o processo, garantindo que as decisões sigam satisfazendo objetivos mercadológicos já traçados e acordados desde o planejamento energético e deste modo tornando o LA apenas mais uma

estratégia mantenedora das relações que desconsideram as populações locais e seus direitos, por exemplo.

5.4.2 Audiências públicas e o EIA

Como mencionado anteriormente, as Audiências Públicas (APs) consideradas como um importante espaço presencial de participação, têm a finalidade, ao longo do processo de AIA, de acordo com a Resolução Conama 01/86 Art. 1º “expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito”. Isto é, expor aos interessados por determinado empreendimento, seu funcionamento, a área que irá impactar direta ou indiretamente e todo o conteúdo dos EIAs.

Com bases em estudo do IPEA sabe-se que as APs como instrumentos participativos são pouco estudadas, não se apresentando com uma definição exata, mas no geral podem ser consideradas como um instrumento administrativo obrigatório (exigido por legislação) ou voluntário, que tem como características principais: caráter consultivo, pontual, presencial e coletivo, que pressupõe a manifestação oral dos participantes, com a possibilidade de debate entre esses, sendo aberta a todos os interessados e com funcionamento baseado em regras específicas para participação. Em seu escopo abriga fenômenos distintos entre si, reunindo diversos agentes, múltiplas regras e recortes territoriais variados. (FONSECA et al, 2012, p. 13)

De acordo com a Resolução Conama nº1/86:

Art. 2º Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública.

§ 1º O Órgão de Meio Ambiente, a partir da data do recebimento do RIMA, fixará em edital e anunciará pela imprensa local a abertura do prazo que será no mínimo de 45 dias para solicitação de audiência pública.

§ 2º No caso de haver solicitação de audiência pública e na hipótese do Órgão Estadual não realizá-la, a licença concedida não terá validade.

§ 3º Após este prazo, a convocação será feita pelo Órgão licenciador, através de correspondência registrada aos solicitantes e da divulgação em órgãos da imprensa local.

§ 4º A audiência pública deverá ocorrer em local acessível aos interessados.

§ 5º Em função da localização geográfica dos solicitantes, e da complexidade do tema, poderá haver mais de uma audiência pública.

As instruções legais existentes em relação as APs são importantes para fazer acontecer o processo, porém, muitas vezes não colaboram para impedir que as mesmas sejam apenas um ato obrigatório sem resultados democráticos legítimos, principalmente por que em alguns casos estão ultrapassadas ou omissas. Por exemplo, a obrigatoriedade de realização de audiências públicas para licenciamento ambiental somente no momento de avaliação final do EIA pode não oferecer resultados para o processo, que depende de seu escopo de discussão. Por isso, fixar as audiências públicas de um LA somente para a apresentação dos resultados dos EIA não parece muito satisfatório caso algumas demandas não tenham sido expostas em momentos anteriores, pois tal ação deixa um espaço muito pequeno para discutir anseios que já se acumulam desde o estudo de inventários. (FONSECA et al, 2013, p.20).

Portanto, as análises propostas por essa pesquisa levam a crer que as APs, relativas as decisões voltadas a instalação de UHEs, deveriam ser realizadas em períodos diversos, começando pelos estudos de inventário que alimentam o planejamento energético como visto no capítulo 4, durante os estudos de viabilidade técnica e socioeconômica, perpassando a elaboração do TR que direciona o EIA final e posteriormente ao longo das demais etapas do LA, quando da comprovação do atendimento ou não das condicionantes. Todo este processo deveria ser encaminhado de modo crescente em relação ao detalhamento dos estudos socioambientais necessários para que o empreendimento fosse licenciado de maneira a oferecer o menor impacto ou já trazer associado, aos impactos intrínsecos, a melhor solução para mitigação na visão dos envolvidos diretamente.

É premente que estes espaços de participação não sejam apenas monólogos, apresentações de etapas já cumpridas, mas sim espaços que, sujeitos a conflitos, possam levar a novas práticas por meio de discussões e deliberações.

Pois é fato que:

A cultura político-social resultante desses espaços pode se tornar o grande diferencial capaz de melhorar a qualidade do processo decisório e, portanto, melhorar o conteúdo do mesmo, uma vez que o estímulo ao debate, negociação e deliberação ajuda a fomentar um ambiente de pactos e mútua legitimação do processo deliberado. A dimensão do conflito é inerente ao processo de participação pública, e os espaços de formulação de políticas, que contam com a participação da sociedade civil, não apenas são marcados pelo conflito como representam um avanço democrático, precisamente na medida em que publicizam o conflito e oferecem procedimentos e espaço para que ele seja tratado legitimamente. (SOUZA e JACOBI, 2011, p. 258)

O conflito pode levar a busca de uma justiça ambiental seguindo a visão de Acsehrad (2010), a partir do momento que seja consciente das desigualdades que estão em jogo

permitindo assim negociações mais amplas mesmo que não ideais, mas que levem em consideração os elementos e condicionantes envolvidos com as decisões e seus resultados.

Afinal, é importante destacar que as audiências públicas têm o papel de contribuir para a identificação dos impactos, mas também de suas possíveis soluções, tendo em vista, que delas participam variados grupos envolvidos com a área receptora do projeto dentre outros interessados, muitas vezes como alerta Sánchez (2013) conhecedores empíricos da região em seus vários detalhes e que podem contribuir de modo bastante importante para a conclusão dos estudos.

Ainda, considerando a AP como uma possibilidade de diálogo, é fato que a mesma deveria estabelecer a troca real entre conhecimento técnico e vivência local.

De acordo com Hernandez e Magalhães (2011, p.297),

Os processos de decisão para obras de infraestrutura, que se caracterizam como estruturas de acumulação em si, colocam em evidência e provocam a discussão sobre as condições nas quais as sociedades democráticas enfrentam pelo menos quatro desafios interligados: o primeiro diz respeito à utilização das ciências e das técnicas e da inter-relação entre ciência e poder – *experts* e governo; o segundo diz respeito à redefinição e/ou construção de um espaço público, constituído não apenas de técnicos, mas também de homens e mulheres, grupos sociais, comunidades e povos com histórias e conhecimentos diversos; o terceiro de confrontar-se com o aparato legal que rege a tomada de decisão; e, por último, especialmente no caso brasileiro, o desafio de se interrogar sobre a fidelidade dos governantes aos princípios democráticos e os mecanismos que a sociedade dispõe de fiscalização e controle.

Em outras palavras, o equilíbrio para a utilização do espaço geográfico em toda sua constituição física e histórico-cultural, de modo a satisfazer os interesses, objetivos e direitos, deve sempre partir de discussões onde “todos” possam ser ouvidos e levados em consideração em pé de igualdade no momento da decisão, e para tanto, é necessário que de antemão os conhecimentos técnicos também sejam democratizados. Ou seja, para que a discussão seja equilibrada é necessário, antes de tudo, oferecer a possibilidade da sociedade civil compreender as discussões e efetivamente participar delas, bem como de se fazer compreender em seus valores e ideais de sobrevivência.

Neste sentido, tanto as discussões de Feenberg (2010) como de Bourdieu (1989), tocam no ponto da socialização do saber, de maneira que o sentido das coisas e elementos que constituem as relações de produção e a vivência no espaço possam ser interpretados e compreendidos pela maioria na hora das decisões.

Em consideração a este fator, os itens e elementos constituintes de um empreendimento, entre eles alguns fatores técnicos, deveriam sempre ser esclarecidos para a

população de maneira mais didática e dinâmica, em reuniões e oficinas periódicas e antecipadas, não se resumindo a apresentações tecnocráticas. Assim, munindo os envolvidos de um “capital cultural” mais específico que lhes permitissem a efetiva participação nas APs, além de lhes permitirem apresentação de seus próprios conhecimentos sobre as dinâmicas naturais da região.

Concorda-se com os especialistas do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) de que o processo participativo deve ocorrer em um momento no qual ainda seja possível incorporar demandas e valores dos agentes envolvidos na temática, transcendendo a mera função de esclarecer e informar o público-alvo. (FONSECA et al, 2013, p.21)

Segundo Souza e Jacobi (2011, p. 258),

Ao incorporar a cidadania interessada no debate a respeito do processo de licenciamento de empreendimentos que, não raro, interferem na história de suas vidas, o Estado qualifica o debate porque joga para o aprofundamento da democracia e da constituição de cidadania; mas não só isso. Pode, com esse gesto, dar passos concretos na direção da resolução de gargalos objetivos em relação à baixa qualidade de EIA/RIMAs, na medida que incorpora as demandas e os saberes locais.

No caso da implantação de um empreendimento hidrelétrico, por exemplo, de acordo com Bermann (1991, p.240) o referencial para a emergência deve ser buscado na existência de óticas distintas, de projetos sociais distintos, envolvendo de um lado, interesses econômicos e de classes incorporados pelo setor elétrico público e assumidos como “seus”, e de outro lado, as populações concernidas pelas obras. Somente assim, a tecnologia criativa que em muito causa destruição apesar de muitas vezes necessária, representaria construção e bem estar e não apenas destruição em prol de empreendimentos que satisfaçam apenas alguns interesses.

Variados estudos consultados Nascimento (2011); Fleury (2013); Silva (2015), análise dos documentos relacionados ao LA da UHE Belo Monte e mesmo a fala de entrevistados, apontam a ocorrência de alguns processos preparatórios para as APs finais. Algumas atividades visaram mais diretamente a participação das populações ribeirinhas e indígenas e foram organizadas no formato de fórum participativos como chamados nos relatórios do EIA disponível no site do IBAMA. O estudo do IPEA (2013) e os informativos da Eletrobrás de 2007 e 2008 também mencionam tais atividades que no geral totalizaram 12.

O que é possível perceber, no entanto, concordando com Fonseca et al (2013, p.22), é que “faltou uma conexão clara entre estas reuniões com populações tradicionais e as

audiências públicas formais”, pois de acordo com alguns relatos de moradores, as reuniões serviam muito mais para apresentação das ações já previstas pela empresa construtora, do que efetivamente para compreender as demandas das populações, tanto que tais demandas não foram sistematizadas para apresentação e discussões nas APs finais para avaliação do EIA.

Ou seja, esses momentos de “discussões” ou:

(...) “estudos-argumentos” têm sua possibilidade de atuação restringida por uma decisão, política, de construção da hidrelétrica de Belo Monte, que é tomada fora das instâncias de participação e debate. Portanto, é a decisão política que se torna a caixa-preta do processo de licenciamento, é ela que “vem de uma hora pra outra” sem que seja dado o tempo para a discussão e a preparação de medidas necessárias. (FLEURY, 2013, p.179)

Considerando esta fala de Fleury (2013) e o exposto anteriormente, é possível aceitar que as decisões se dão em âmbito político e restrito a acordos que se alimentam na relação econômica e na ideia central de que, desenvolver significa produzir bens e ampliar serviços a partir do modelo de grandes centros e que, diante dessas decisões já pré-estabelecidas, a visão de mundo local não importa. Não há incerteza na decisão e então na visão de Przeworski (1989) é possível afirmar que não há democracia, afinal para que haja democracia é necessário que as decisões partam de incertezas.

Assim, não se pode negar que durante o LA para a UHE Belo Monte ocorreram reuniões e oficinas, mas do modo como esses eventos se organizaram, de acordo com relatos e até mesmo com bases em outros estudos já citados, como os estudos do IPEA (2013) e da FGVPROJETOS (2016), conclui-se que prevaleceu a tecnocracia que faz valer a importância do saber técnico e tecnológico como principal justificativa para as decisões, pois no geral, elas se estruturaram em um formato mais informativo do que reflexivo, dificultando a participação e a democracia em si. O que faz perder o sentido da participação, pois como já discutido e na visão de Dagnino (2004) a existência do canal de participação com a acolhida das solicitações e indicações dos participantes, não representa a efetiva democracia, caso essas não se concretizem na vivência das comunidades e a partir de ação governamentais.

Além disso, de acordo com Prates (2016, p. 234)

(...) observa-se que o EIA da UHEBM de 2009 tem um importante papel na suspensão e na limitação dos espaços possíveis para a atuação das controvérsias. Ele encerra em si um plano ideal: delimita os impactos, a viabilidade do projeto e fornece a base para pensar os planos de mitigação. Para tanto, uma série de escolhas tecnocientíficas (localização, forma de operação, entre outros) são delimitadas por uma rede que engaja pesquisadores-consultores, empresas de consultoria, financiamentos, relatórios, projetos de governo. Nessa rede, os posicionamentos de seus atores são defendidos com base no caráter técnico dos estudos.

Ainda, de acordo com Santos e Hernandez (2009) do Painel de Especialistas, o EIA/RIMA não foi disponibilizado em tempo hábil para uma análise que permitisse discussões amplas e didáticas com a população antes das audiências, pois foi difícil até mesmo para especialistas, a avaliação na íntegra dos relatórios que tiveram que ser divididos e analisados por um amplo grupo de profissionais em tempo ínfimo para que alguma contestação pudesse ser feita nas audiências.

(...) o estudo de impacto ambiental de Belo Monte foi aceito pelo Ibama mesmo sem a apresentação de diversos componentes exigidos pelo próprio órgão licenciador, e em vez de ser disponibilizado integralmente, teve sua divulgação realizada em etapas, todas ocorridas em período posterior ao prazo de 45 dias que deveria ser garantido entre a disponibilização pública do EIA e a realização de audiências públicas. (FLEURY, 2013, p. 162)

É possível afirmar que não houve espaço para um diálogo efetivo em relação as questões de interesse mais amplo, principalmente porque para que eles pudessem acontecer de modo equilibrado, os participantes deveriam estar devidamente preparados para as intervenções e para isso deveria existir, como dito anteriormente, um amplo e antecipado trabalho de informação, mas principalmente de formação em relação as técnicas e tecnologias hidrelétricas, que geralmente não aconteceu.

O despreparo das comunidades e falta de conhecimento técnico e tecnológico para compreender alguns dados apresentados nas APs, mesmo que no geral o conhecimento do local e suas características sejam muito maiores do as dos técnicos, em muitos momentos a ausência do conhecimento técnico e do linguajar técnico tornou as discussões/informes pouco significativas para a população local em sua resistência à construção da UHE Belo Monte, desmotivando a participação e favorecendo os grupos hegemônicos.

Aceita-se, também, que as APs para a avaliação do EIA e apresentação do RIMA da UHE Belo Monte tenham sido pouco efetivas democraticamente, pois ocorreram apenas 4 formalizadas para ampla participação, todas elas aconteceram em datas próximas, em setembro de 2009, demonstrando falha na organização ou falta de interesse para efetivação das APs, o que criou ainda mais dificuldades de articulação para os envolvidos que tinham menor capital cultural técnico para a compreensão das discussões.

Essas APs ainda vivenciaram protestos por parte de procuradores do Ministério Público Federal e Estadual insatisfeitos com a não participação na mesa de discussões e na

falta de espaço físico para abrigar todos os interessados reforçando a falta de efetividade dessas.

Além disso,

As audiências públicas foram extremamente longas, nas quais a exposição dos benefícios da obra, a exposição dos processos de licenciamento e os pronunciamentos de autoridades tomavam meia dúzia de horas, levando à exaustão o público. Verificou-se nas três primeiras audiências públicas que o debate substantivo ficou restrito às poucas pessoas que permanecem no local por pelo menos seis horas e que na prática reúne pessoas com convicções mais fortes sobre o projeto. O público mais preocupado pela busca de informações se retirou antes dessa fase. (HERNANDEZ e MAGALHÃES, 2011, p. 307)

Muitas vezes os interessados na obra se utilizaram de um discurso difamatório contra os futuros atingidos, atribuindo a eles responsabilidades pelo “não progresso”, ou seja, dando aos mesmos a qualificação de serem pessoas que se posicionavam pelo não desenvolvimento do país, o que de maneira geral os criminaliza diante de outros grupos que estão distantes da área a ser afetada ou não têm clareza da discussão em si. Em conversas informais durante o trabalho de campo da pesquisa, os moradores comuns ou seus representantes indicaram que a participação nas audiências públicas foi muito difícil e quando alguém conseguia ser ouvido em alguns casos, era até mesmo vaiado ao ser indicado como opositor do progresso enfraquecendo o posicionamento dos contrários. Em relação aos estudos da UHE Belo Monte, segundo Antônia Melo (2016) representante do Movimento Xingu Vivo para Sempre:

Nas chamadas audiências públicas, organizadas e feitas pelo Ibama e pelo governo, foi uma vergonha, um crime. Muito mais do que a palavra vergonha, vergonha no sentido profundo de ter vergonha, foi um crime. Para cumprir cronograma, aqui em Altamira, segundo eles tinham mais de 5.000 pessoas, talvez nem tenha dado tudo isso, mas o ginásio lotou com vários grupos fazendo protesto, nós fazendo protesto com faixas e tudo mais. Foi aberto momento para se falar tudo que se falou contrário a esse projeto, denunciando esse crime, que as pessoas não tinham sido escutadas, ouvidas. Pedimos mais 27 audiências junto ao Ministério Público Federal, porque os ribeirinhos não foram ouvidos, os indígenas não foram ouvidos, enfim, os agricultores que mora mais distante não foram ouvidos, pessoas que vivem a 1 500 km, os moradores de Castelo dos Sonhos, que é Altamira, sequer sabiam o que estava acontecendo. Então, foi muita farsa, foi assim um teatro, cheio de palhaços capacitados para essa palhaçada e realizar essas audiências, então foi tudo uma grande farsa uma grande mentira, acima de tudo um grande crime um crime contra a consciência, os direitos das pessoas. (MELO, 2016)

Deste modo fica evidente, de acordo com Santos que,

Defender e garantir a participação da coletividade não basta. É necessário compreender o papel de cada partícipe, pois eles raramente atuam do mesmo modo. É necessário apreender sua capacidade e seus interesses em participar. É necessário avaliar a forma de participação e de integração em seu processo de construção. (SANTOS, 2004, p. 159).

E apesar do discurso e das tentativas de enfatizar a participação de todos os interessados no processo decisório para a construção de UHEs, é possível verificar, tendo como referência o caso da UHE Belo Monte, a não efetividade deste discurso. As APs, um espaço importante de participação, tornaram-se mais um mecanismo institucional, que compondo o LA, fortalece sua característica de estratégia governamental e empresarial que defende os objetivos desenvolvimentista do Estado e grupos empreendedores capitalistas, desconsiderando ou até mesmo invisibilizando os direitos das populações locais em suas necessidades de ocupação e sobrevivência.

Por conseguinte,

De um lado, temos uma sociedade civil cada vez mais atuante e participante de espaços de construção e gestão de políticas públicas de caráter deliberativo e, de outro, um instrumento de gestão ambiental que ainda entende essa participação cidadã numa perspectiva consultiva. O choque entre a experiência vivenciada nos demais espaços de encontro entre Estado e movimento social com o formato do licenciamento ambiental cria uma natural insatisfação, por parte da sociedade civil - ONGs e movimentos sociais -, que obviamente compromete as potencialidades do encontro e da resolução dos conflitos inerentes à discussão. (SOUZA e JACOBI, 2011, p. 254)

Portanto, a pesquisa relacionada a UHE Belo Monte comprova que na prática APs relacionadas ao LA, que deveriam ser espaços de diálogos democráticos, têm dificuldades de se concretizarem por vários motivos, mas principalmente pela falta de interesse dos responsáveis pelas decisões, que as mantêm como espaços consultivos e não deliberativos, evitam fazer dos conflitos espaços para construção de decisões coletivas, pois evidentemente, estas decisões já estão endereçadas à satisfação de objetivos econômicos e mercadológicos que se estruturam na aliança entre governo e mercado.

De fato, o que fica claro no processo de licenciamento ambiental de Belo Monte é que o interesse político declarado na obra constrangeu e influenciou ativamente o espaço de decisões que seria, por princípio, técnico e pontuado pelo debate e participação da sociedade civil. Nesse contexto, o objetivo do licenciamento como instrumento de avaliação ambiental de empreendimentos da Política Nacional de Meio Ambiente é deturpado, para ser transformado em uma ferramenta de gestão de impactos. (FLEURY, 2013, p. 174)

Aparentemente, aos empreendedores o importante é a emissão das licenças, a liberação da obra e o lucro final, e seguindo nesta ideia mercadológica do espaço e seus recursos, os empreendedores em suas alianças aos governantes, cumprem algumas etapas apenas para

garantir o direito legal de seguir com o processo que leve a instalação e operação do projeto. E assim, tal dinâmica decisória de acordo com Feenberg (2010) se estrutura pelo interesse dos que detém o conhecimento aliados aos que detém o poder econômico, e por vezes político, no caminho do que se pode considerar como uma “sociedade tecnológica”.

5.4.3 Consulta às populações indígenas

Outro espaço democrático dentro do processo de LA seria a consulta obrigatória e prévia às populações indígenas que serão afetadas direta ou indiretamente pelo empreendimento em processo de LA, tal ação se fundamenta na Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais de 7 junho de 1989 e que foi ratificada pelo Brasil com o Decreto Nº 5.051, de 19 de Abril de 2004.

A Convenção 169/89 estabelece em sua Parte I no artigo 6, parágrafo 1º, alíneas a e b a atribuição do dever aos governos de consultar os povos que serão afetados pelos empreendimentos de acordo com procedimentos apropriados e por meio de suas instituições representativas, assim como, estabelecer meios para os povos participarem livremente e de forma igualitária às demais populações. (BRASIL, 2004).

Segundo Sánchez (2013, p. 494)

No Brasil, as reuniões de consulta são chamadas de oitivas, mas seus procedimentos não foram regulamentados. O artigo 6º da Convenção requer a consulta sempre que houver medidas legislativas ou administrativas que possam afetar os povos indígenas e tribais (caso do licenciamento de projetos em terras indígenas, para os quais é necessária uma autorização do Congresso).

A FUNAI (Fundação Nacional do Índio) é a responsável legal por analisar os projetos e licenciamentos que se refiram as terras indígenas e que possam de alguma maneira afetá-las, ambiental e culturalmente. Deste modo, a FUNAI deve manifestar-se exigindo por parte do governo e das organizações envolvidas com o empreendimento a participação indígena ao longo do processo decisório, cobrando informações referentes aos inventários e licenciamento ambientais e repassando para as tribos envolvidas.

A Convenção 169, ainda prevê em sua Parte II, no artigo 14, que os governos devem reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse às terras que tradicionalmente ocupam ou ainda às quais, tenham tido acesso para suas atividades

tradicionais e de subsistência. Em particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes. (BRASIL, 2011, p. 23).

E ainda de acordo com a OIT 169/89 parte II, artigo 16, os povos não deverão ser transladados de suas terras, mas se necessário o reassentamento, somente poderão ocorrer a partir de consentimento livre e com conhecimento e causa por parte dos mesmos e quando não for possível obter o consentimento, o traslado e o reassentamento serão realizados após a conclusão de procedimentos adequados estabelecidos pela legislação nacional e se necessário com enquetes públicas em que os povos estejam representados. Deverão ser indenizadas as pessoas transladadas e reassentadas por perdas ou danos sofridos pelo deslocamento (BRASIL, 2011, p. 25).

O Estatuto dos Povos Indígenas de 09 de junho de 2009 em seus Art.6º determina também na mesma linha de comando, que:

“A política de proteção dos povos indígenas e promoção dos direitos indígenas terá como finalidades:

V - garantir a posse e a permanência nas suas terras e o usufruto exclusivo das riquezas dos solos, rios e lagos nelas existentes;

VII - proteger os bens de valor artístico, histórico e cultural, os sítios arqueológicos e as demais formas de referência à identidade, à ação e à história dos povos ou comunidades indígenas;” (MJ, 2009).

Tais questões obviamente, ainda, se encontram, na Lei Maior do país em seu Art. 231, principalmente no que se refere aos parágrafos 2, 3 e 4:

(II) As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes; (III) O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei; (IV) As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis. (BRASIL, 1988)

Sendo assim, diante de tais legislações, fica evidente que os direitos dos indígenas em relação as suas terras e riquezas, sejam elas, materiais ou imateriais, devem ser garantidos. E para garantir seus direitos fica determinado sua participação efetiva nas decisões governamentais relacionadas com suas terras e que se desenvolvam a partir de qualquer planejamento setorial, inventários ou AIAs. Nestes casos, a maneira mais usual de participação são as consultas públicas direcionadas, como descritas nas legislações apresentadas.

Lembrando que a consulta pública é um instrumento administrativo de participação, consultivo e pontual, que em alguns casos é individual e não presencial. No caso da consulta ao indígena o ato costuma ser coletivo, podendo ser presencial. Porém, como mencionado pelo art. 6º da OIT 169/89, tais consultas devem seguir procedimentos adequados à cultura da comunidade, ou seja, devem ser criados ou utilizados meios que permitam o entendimento e a participação livre desses povos. Os povos indígenas devem ser consultados “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” (BRASIL, 2004), porém a partir de seu modo de vida e entendimento.

Outro ponto significativo é que ainda de acordo com a OIT 169/89, a consulta deve ser direcionada pelo responsável direto pela decisão a ser tomada e que afete as comunidades indígenas. Então, no caso de decidir por permitir o licenciamento de UHEs, quem consulta é o Congresso Nacional e para emitir as licenças que compõem um processo de LA de uma UHE em rio Nacional quem faz a consulta é o IBAMA. E ainda como órgão indigenista oficial a FUNAI deve participar do processo em todos os seus encaminhamentos.

Sendo a consulta pública às comunidades indígenas mais um caminho de participação pública, capaz de ampliar as possibilidades democráticas dentro de um processo de LA, a mesma parece fundamental, principalmente diante da lista de novos empreendimentos hidrelétricos disposta no planejamento de médio e longo prazo para a expansão de geração de energia elétrica que indica, para os próximos anos, a utilização do potencial hidráulico “disponível” na Amazônia. Porém, esta ação participativa também enfrenta problemas na prática o que contribui, ainda mais, para a limitação democrática dos processos de LA para UHEs no Brasil.

O histórico de planejamento e LA da UHE Belo Monte torna evidente tais problemas vivenciados ao longo desses processos, pois a consulta prévia das populações indígenas, **de acordo com as exigências estabelecidas nas legislações** apresentadas, **não ocorreu**. E prova disso é:

(...) uma ação civil pública do Ministério Público Federal para invalidar o Decreto Legislativo nº 788/05. A justificativa do MPF é de que o art. 231, § 3º da Constituição Federal prevê que a exploração de recursos hídricos em terras indígenas somente se dará “com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas”, sem esclarecer quem deve realizar e nem o momento exato da oitiva. No entender do MPF, essa oitiva teria que ser anterior à edição do decreto que autoriza a exploração, mesmo que o Decreto 788/05 condicione essa exploração à oitiva das comunidades indígenas afetadas. (FUNAI, 2009, p. 13)

Tal ação foi indeferida por sentença do Supremo Tribunal Federal permitindo o início do processo de LA da UHE Belo Monte a partir da apresentação do novo inventário em 2007. A grande polêmica que envolve essa questão é que a exigência à consulta não determina o período em que a mesma deve acontecer e, neste caso, o entendimento foi que ela poderia ser encaminhada a partir do processo de LA e não necessariamente anterior a ele.

Além dessa questão, outra polêmica está no fato de que a FUNAI não participou do processo de oitivas, mas alerta que

Todas as menções ao processo de oitiva às comunidades indígenas neste processo estão relacionadas ao Ibama – órgão licenciador - sem qualquer citação direta à Funai. De qualquer forma, embora não tenha sido citada diretamente, a Funai é o órgão indigenista oficial e, evidentemente, o órgão responsável por realizar e conduzir o processo de consultas junto às comunidades indígenas. (FUNAI, 2009, p. 13)

Sendo assim, e de acordo com o parecer tanto do MPF como da Funai, a consulta aos povos indígenas, que teriam suas terras afetadas direta ou indiretamente pela instalação e operação da UHE Belo Monte, **não aconteceram**, ignorando todas as orientações da OIT 169/89.

E ainda, de acordo com a ONG Xingu Vivo Para Sempre, um relatório da Comissão de Especialistas em Aplicação de Convenções e Recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de março de 2012, confirmou “que o governo brasileiro deveria ter realizado as oitivas indígenas nas aldeias impactadas por Belo Monte antes de qualquer intervenção que pudesse afetar seus bens e seus direitos.” E diante deste fato não ter ocorrido, a Comissão solicitava, em suas recomendações finais ao governo, que:

(I) Tome as medidas necessárias para levar a cabo consultas com os povos indígenas afetados, em conformidade com os artigos 6 e 15 da Convenção, sobre a construção da hidrelétrica de Belo Monte, antes que os possíveis efeitos nocivos da dita usina sejam irreversíveis; (II) Em consulta com os povos indígenas, tome medidas para determinar se as prioridades dos ditos povos foram respeitadas e se seus interesses serão prejudicados, e em que medida, afim de adotar as ações de mitigação e indenização apropriadas; (III) Informar a Justiça Federal do Pará sobre os resultados do procedimento. (OIT, 2012).

Sánchez (2013, p. 493) também destaca outro trecho do documento que ressalva a inadequação da consulta ao indígena no caso Belo Monte, onde se afirma que:

Segundo a documentação e a informação apresentada pelo Governo, os procedimentos adotados até o momento, apesar de terem sido amplos, não reúnem os requisitos estabelecidos nos artigos 6 e 15 da Convenção (...) e **tampouco demonstram que se tenha permitido aos povos indígenas participar de maneira efetiva na determinação de suas prioridades**, em conformidade com o artigo 7 da Convenção. (Grifo nosso)

E ainda, em carta pública, especialistas e participantes do Colóquio Concessão à Violência: a licença de operação de Belo Monte em 2015, endossam e confirmam **a não participação do indígena no processo de LA da UHE Belo Monte**, como destacado no trecho que segue:

O governo ignora, constrange e descumpre a Constituição Federal, especialmente no que diz respeito às Terras Indígenas, aos Povos Tradicionais e aos direitos consagrados: direito à moradia; direito à saúde, direito ao trabalho; direito dos migrantes; direito à educação; direito de acesso à justiça; direito ao ambiente. O governo obedece a uma única estratégia política, a de anular qualquer consulta para os atingidos, fechando-lhes o espaço democrático necessário para uma discussão pública permanente e esclarecida que exige uma obra desse porte e efeitos ambientais. De forma ardilosa utiliza-se do viés jurídico do instituto da suspensão de segurança, criado pelo art. 4º da Lei 4.348/64 e busca produzir meios de convencimento a todo custo para reduzir as ações políticas dos agentes sociais, e ainda passa a criminalizá-los, intimidá-los e constrangê-los fisicamente pela interdição de espaços e vias de circulação. (2015, p. 2)

Levando em consideração toda polêmica que envolve a consulta a populações indígenas da região do Xingu, relacionada ao caso da UHE Belo Monte em relação a legislação, indicada para as consultas às comunidades indígenas, parece, ainda, muito importante ressaltar a necessidade de considerar o melhor momento para consulta e também a estruturação de tais consultas, de maneira a respeitar o modo de vida e a forma de comunicação das comunidades, evitando formas que não lhes permitam declarar, de modo efetivo, seus direitos e objetivos de vida ou permitam manipulações a favor dos objetivos econômicos dos que querem o acesso as suas terras.

É importante que o poder público, como responsável pela existência e bem estar dessas comunidades, impeça que as mesmas sejam acessadas pelos empreendedores de maneira que estes possam “convencê-las” do abandono de sua identidade e costumes a favor de acordos temporários e benefícios que não lhes garantam a sua organização de vida natural a longo prazo.

No caso da UHE Belo Monte, além das consultas não terem ocorrido em período adequado e dentro das exigências e orientações legais tornando qualquer esboço posterior de consulta em algo a ser desconsiderado e pouco significativo para o processo, confirmando o descaso e negação do governo e empreendedores para com as comunidades tradicionais e seus direitos constitucionais. Houve também, por meio de uma lista de condicionantes e por um plano emergencial, uma série de acordos que comprometeram o modo de vida indígena, ao

mesmo tempo em que enfraqueceram a luta dos mesmos ou de seus representantes por seus direitos a longo prazo. Afinal, de acordo com o Dossiê Belo Monte (ISA, 2015):

Segundo a Norte Energia, R\$ 212 milhões já foram gastos com os povos indígenas. Porém, em lugar de serem investidos, de forma estruturada, na mitigação e compensação dos impactos, esses recursos foram principalmente utilizados no fornecimento de bens materiais (até março de 2015, foram comprados 578 motores para barco, 322 barcos e voadeiras, 2,1 milhões de litros de gasolina, etc.), consolidando um inaceitável padrão clientelista de relacionamento entre empresa e povos indígenas. Os recursos foram distribuídos por dois anos (de outubro de 2011 a setembro de 2013), na forma de uma espécie de “mesada” no valor de R\$ 30 mil mensais por aldeia. Dessa maneira, o empreendedor e o Estado puderam controlar temporariamente os processos de organização e resistência indígena, deixando como legado a desestruturação social e o enfraquecimento dos sistemas de produção de alimentos nas aldeias, colocando em risco a saúde, a segurança alimentar e a autonomia desses povos. (2015, p.14)

Todo esse histórico ressalta o poder da especulação financeira e da acumulação por espoliação como determinante para as decisões que envolvem a construção de grandes empreendimentos no país, ao limitar os espaços democráticos e consequentemente seus resultados. Importante lembrar, que por meio da interpretação das discussões feitas por Poulantzas (1985) e Offe (1984), pode-se entender que o enfraquecimento da luta de determinados grupos dentro dos processos decisórios voltados para a expansão hidrelétrica podem ser um caminho que estabelecido pelo governo em aliança com os grupos dominantes, impede protestos e facilita **decisões a favor desta aliança**, ao mesmo tempo em que a **disfarça** garante as vantagens por ela desejada. As condicionantes muitas vezes realizam esse papel dentro do processo de LA.

E assim, os fatos apresentados em relação a consulta às comunidades indígenas e sua estruturação como espaço democrático também evidenciam e confirmam a hegemonia de alguns grupos diante das negociações que se referem ao processo de LA de UHEs, tanto quanto evidenciam a negação de direitos às comunidades indígenas tradicionais na tentativa de se fazer ouvir na luta para a garantia de ocupação de suas terras e seu modo de vida, abrindo espaço para a espoliação de seus bens e cultura em prol da acumulação capitalista.

5.5 Conclusões do capítulo

A partir da compreensão da estruturação do processo de LA, principalmente em relação às UHEs, é possível verificar que muitos conflitos se estabelecem e o processo, em

todo seu desenho administrativo e burocrático, acaba por gerar uma série de polêmicas ao apresentar muitos gargalos. As críticas feitas ao modelo de formatação do LA para UHEs, por exemplo, não ficam somente no âmbito das negociações econômicas, perpassando também, objetivos e direitos socioambientais que ainda parecem pouco considerados em relação às ações que se voltam para a indústria de energia elétrica e seu processo de expansão.

Apesar de o processo de LA oferecer espaços legais para a participação pública em sua estruturação geral, é possível afirmar que do modo como estes espaços estão distribuídos e, de acordo com a fragilidade da legislação aos torná-los obrigatórios, mas sem identificar períodos, quantidade e qualidade para tais ações, os mesmos podem ser pouco efetivos e até mesmo pouco legítimos em seus resultados. Principalmente quando se pensa de uma maneira mais estratégica e inter-setorial.

Ao analisar a dinâmica do TR, das audiências públicas e da consulta aos indígenas, o modo como acontecem na prática e ainda relacionando-as com todas as polêmicas e gargalos associados ao processo de LA para UHEs no país, é possível entender que o mesmo limita a democratização das decisões, permitindo, por meio de sua organização, a garantia do encaminhamento das decisões pelos órgãos governamentais, possibilitando que os mesmos encaminhem as decisões considerando apenas, ou em grande medida, os interesses e objetivos que esses escolheram como primordiais, a exemplo dos ideais de desenvolvimento, desenvolvimentismo e segurança energética, como já amplamente mencionado.

6 CONCLUSÕES

Ao longo da pesquisa verificou-se que a geração de energia elétrica do Brasil, está assentada sobre bases consideradas pelo planejamento energético como sendo renováveis. Aproximadamente 76% do total da geração de energia elétrica advêm de fontes renováveis, sendo a fonte hidráulica a mais utilizada entre elas. Condição que se mantém nas indicativas do planejamento energético para os próximos anos, tendo em vista que todos os planos de médio e longo prazo, ainda priorizam essa fonte de geração para a composição de suas indicativas futuras, alegando ser imprescindível a utilização do potencial hidráulico “disponível” no país.

Outras fontes renováveis de geração de energia elétrica, as chamadas alternativas, também vêm sendo inseridas de modo crescente na composição da oferta de energia elétrica ano a ano, a exemplo da eólica e solar. Porém, a despeito dos investimentos e do aumento da disponibilidade dessa geração para os próximos anos, a base da oferta de energia elétrica continua sendo a hidroeletricidade. Que apesar de ser considerada uma energia “limpa” no comparativo com a energia gerada a partir de fontes fósseis, é significativamente impactante à bacia hidrográfica onde se instala. Sendo esses impactos, em sua maioria, bastante negativos e causando uma série de conflitos.

Por meio de tais análises e embasados em alguns outros estudos, é possível aceitar ainda que as indicativas dos planos subestimam as projeções de aumento da oferta de geração de energia elétrica por fontes renováveis alternativas para o período indicado. Além de apresentar poucas novidades e possibilidades para o crescimento da eficiência energética e da repotencialização de algumas plantas. Alternativas essas que poderiam diminuir a necessidade imediata da utilização de potenciais hidráulicos, potenciais esses que como se sabe estão situados, em sua maioria, em áreas de ampla biodiversidade ambiental e sociocultural.

A partir das análises dos planos e dos caminhos estruturais do planejamento energético brasileiro, verificou-se também que, todos os cenários traçados para fundamentar as indicativas para a expansão da geração de energia elétrica no médio e longo prazo estão embasados em uma demanda crescente de energia elétrica considerando os próximos 20 anos, que conseqüentemente prevê um necessário aumento da oferta.

Por conseguinte, ao verificar-se essa demanda e oferta crescente nos planos é possível considerar que o modelo de desenvolvimento seguido por esses em suas indicativas, e os

interesses econômicos que as fundamentam parecem desconsiderar questões importantes como geração de empregos, distribuição de renda, qualidade de vida e equidade social.

O modelo de desenvolvimento seguido foca em crescimento econômico, intensa produção com baixa geração de emprego, que serve ao mercado externo através de uma indústria eletrointensiva produtora, por exemplo, de cimento, ferro-gusa e aço (siderurgia), ferro-ligas, não ferrosos (alumínio), química, papel e celulose. Ou seja, a energia elétrica produzida em grande escala e projetada para ter sua oferta ampliada nos próximos anos, não está destinada a melhorar o modo de vida/conforto, a qualidade de vida e o bem-estar da maior parte da população como é propagandeado pelo governo.

Por fim, os dados e informações coletadas permitiram a compreensão geral de que o planejamento de médio e longo prazo para a expansão da geração de energia elétrica para os próximos anos se assenta na hidroeletricidade, que invariavelmente será gerada por meio do potencial hidráulico disponível nas bacias hidrográficas da região norte e centro-oeste, compostas em sua constituição físico-geográficas pelos biomas: Amazônico e Cerrado.

Regiões de ampla biodiversidade natural e habitadas por comunidades tradicionais, quilombolas, indígenas e ribeirinhas totalmente dependentes do rio e seu entorno em seus modos de vida. O que, por sua vez, leva ao entendimento de que, a implantação de hidrelétricas nestes rios irão ocasionar modificações intensas na área em todas as suas dimensões, desde a natureza e suas dinâmicas até o modo de vida local e suas territorialidades, o que invariavelmente resultará em intensos conflitos ambientais.

Estas compreensões iniciais sustentaram o encaminhamento das discussões e reflexões analíticas, que embasadas no referencial teórico apresentado no segundo capítulo da tese, teve como objetivos: *(I) entender os caminhos decisórios que levam e mantém a expansão da geração hidrelétrica como base para geração futura de energia no país, mesmo diante dos impactos negativos e conflitos socioambientais que ela representa e (II) constatar se tais caminhos ao limitarem a democratização das decisões podem torná-las autocráticas.*

E assim, no caminho para atingir tais objetivos, duas estratégias decisórias foram analisadas: (I) o planejamento de expansão da geração de energia elétrica de médio e longo prazo e (II) o licenciamento ambiental (LA), seguindo para tanto alguns questionamentos centrais como: *(I) Seria possível afirmar que estratégias, componentes do processo decisório para expansão da geração de energia elétrica no país, podem privilegiar interesses de classes contribuindo para decisões autocráticas? (II) Estariam os espaços democráticos,*

inseridos nas estratégias decisórias, sendo limitados em sua ação prática a favor de objetivos meramente econômicos? (III) Seria possível que tais espaços fossem utilizados para equilibrar direitos ao longo dos processos decisórios tornando-o mais participativos e legítimos?

Considerando o objetivo geral da pesquisa e os questionamentos a ele associados, o que se constatou referente ao planejamento energético e seus espaços democráticos foi que, em seu desenho estrutural, o planejamento deixa evidente que as ações previstas ou sugeridas para o futuro da indústria de energia elétrica se fundamentam em princípios econômicos e desenvolvimentistas, as relações de bem estar social, de equidade e ampliação de benefícios gerais não são o fundamento para o estabelecimento de cenários e, portanto, para as indicativas futuras.

Além disso, ao apresentarem nos planos inúmeros empreendimentos, que mesmo propensos a conflitos e grandiosos impactos, representam em si um significativo mercado para intensas negociações econômicas, acabam transformando suas indicativas em diretivas, principalmente, quando tais indicativas que compõem os planos são utilizadas como base de sustentação para a montagem dos leilões que serão o ponto de partida para a emissão das licenças de instalação e operação dos novos aproveitamentos.

Ainda que o mercado seja em grande medida o responsável final pela decisão por este ou aquele empreendimento na busca por ampliar a geração, ainda assim, são as indicativas dos planos que, oferecendo informações privilegiadas, incentivam ou direcionam o mercado na escolha para seu investimento. Ou muitas vezes, incentiva as negociações com o executivo de modo antecipado aos leilões, como aconteceu com as negociações entre o consórcio construtor e o governo no caso da UHE Belo Monte, hoje notícia nos jornais.

Os planos baseados em aumento de oferta dentro de cenários fundamentados em valorização de aumento de PIB e com direcionamento para grandes empreendimentos de infraestrutura como as UHEs, deixam evidentes os interesses e objetivos que vão muito além da produção energética para o estabelecimento do bem estar social e organização interna do território nacional, principalmente no que tange a direitos locais de manutenção de modos de vida variados ou justiça ambiental, que não buscam necessariamente um padrão de consumo e crescimento econômico como os estabelecidos nos grandes centros urbanos do país.

Em relação à democratização da construção das indicativas/diretivas que permitem a construção das decisões, o planejamento, apesar de legalmente abrir alguns espaços de

participação como os apresentados no capítulo 4 da tese, não os efetiva em sua organização prática, pois os mesmos não são exatamente funcionais e suficientes a uma democratização do processo, além de não estarem dispostos em períodos apropriados para verdadeira intervenção no planejamento de expansão de energia elétrica para o país.

Afinal, os espaços democráticos configurados na transparência pública dos documentos e ações administrativas “gerais” e, nas consultas públicas para a aprovação final dos planos e relatórios que compõem o planejamento energético do país, não acontecem de modo a permitir uma efetiva mudança no cenário traçado por estes. Principalmente porque no momento em que acontecem somente podem levar a propostas mitigatórias para os resultados futuros das práticas indicadas como imprescindíveis para a indústria de energia elétrica.

Além disso, a existência de uma burocratização intensa também dificulta uma maior democratização do processo, pois além de requerer acesso aos espaços de participação nem sempre acessíveis, requer também uma maior compreensão da dinâmica estrutural e dos caminhos da produção elétrica dentro de uma possibilidade de conhecimento técnico e tecnológico, os quais nem todos os envolvidos ou afetados pelas decisões têm acesso, apesar de possuírem rico capital cultural e de vivência nas regiões onde as obras serão construídas.

A consulta pública que se dá para a aprovação dos planos deveria ser mais valorizada pelos variados setores que discutem a geração de energia elétrica, pois apesar de haver uma discussão e participação significativa, ainda parece muito restrita a alguns grupos. O que leva a crer que talvez fosse necessária uma maior divulgação da consulta pública, principalmente em relação às áreas que abrigarão as futuras instalações previstas nos planos ou indicadas com potencial e viabilidade para futuros empreendimentos, com um prazo maior para as intervenções. As discussões socioambientais já deveriam ser antecipadas para o período de planejamento, de modo que algumas medidas prévias já fossem indicadas a partir do plano, principalmente referentes à expansão da geração hidrelétrica.

Afinal, a análise da estruturação do planejamento e de seus espaços democráticos no comparativo com a realidade já vivenciada pelos resultados da UHE Belo Monte na região do rio Xingu, no Pará, permitiu concluir-se que os espaços democráticos inseridos ao longo do processo de planejamento para expansão da energia elétrica surtem resultados práticos insatisfatórios, principalmente porque acontecem em momentos não tão propícios a intervenções reais, sendo que poderiam ser antecipados para momentos que pudessem levar a ações futuras mais efetivas e diretas, a exemplo, da antecipação dos estudos de inventários e

viabilidade técnica econômica para o período anterior a montagem das indicativas/diretivas dos planos.

Estabelecer legalmente os espaços democráticos não significa na prática a sua efetivação estrutural ou a sua legitimação em relação a resultados advindos desses. É fato que, a consulta pública disponibilizada para os planos de médio e longo prazo, constituintes do planejamento energético do país, acabam sendo apenas simbólicas, tendo em vista seus resultados práticos no comparativo entre: seu discurso, indicativas e a realidade vivida.

Assim, o modo como o planejamento estrutura as indicativas/diretivas para a decisão e os momentos em que os espaços democráticos se configuram, nessa estruturação, permitem que estes sejam limitados de maneira a garantir as decisões já pré-estabelecidas, em acordos que têm por princípio garantir a expansão das negociações econômicas que favorecem poucos dentro do cenário nacional.

Por sua vez, a estratégia do licenciamento ambiental, em sua estruturação atual e seus momentos de participação pública, segue o mesmo caminho do planejamento da expansão hidrelétrica, levando a confirmação ambiental das decisões já estabelecidas nesse instrumento, ao licenciar a operação das hidrelétricas listadas e consideradas como imprescindíveis para o desenvolvimento econômico do país. As licenças para as novas UHEs são invariavelmente emitidas a despeito de seus impactos às regiões onde se estabelecerão, ou seja, nesta estratégia, a estruturação administrativa e seus meandros também favorecem as decisões já negociadas de antemão e direcionadas pelo planejamento energético.

Todo processo de LA está envolto na disputa que se estabelece principalmente entre a manutenção dos direitos socioambientais da população residente na área do empreendimento e os objetivos econômicos dos empreendedores, que como responsáveis diretos pelo EIA, podem influenciar as decisões a favor de seus interesses mercadológicos em acordo com os interesses políticos governamentais. Isto é, o modo como o LA está estruturado, abre caminhos para que o mesmo seja manipulado por objetivos políticos e econômicos que, justificados pelo crescimento econômico e acumulação de capital nas mãos de poucos tornam a emissão das licenças um ato muito mais político e simbólico do que técnico, corroborando com as reflexões sobre a instrumentalização do Estado pelas classes dominantes, na intenção primeira, de fazer prevalecer seus interesses e objetivos meramente econômicos no caminho das decisões.

O licenciamento ambiental, ao se embasar em estudos ambientais apresentados pelos futuros empreendedores, acaba apenas referendando acordos já estabelecidos pelo poder público em suas relações com o poder econômico do país. Na maioria das vezes tais estudos relativamente mal elaborados acabam apenas sendo orientados a melhorar um ou outro ponto e por fim são aprovados, independentemente da seriedade dos técnicos dos órgãos ambientais e agências reguladoras. O que permite concluir que as decisões são tomadas efetivamente em outras instâncias.

O que é comum de acontecer, ao longo do processo de LA, é que a emissão das licenças fica atrelada a uma série de condicionantes atribuídas ao projeto e mesmo quando as mesmas não são realizadas dentro dos prazos estipulados, ocorrem outros acordos e as licenças são emitidas, o que pode ser confirmado com o histórico da UHE Belo Monte. E neste contexto das UHEs também é possível aceitar que o caminho da mitigação para encaminhar as discussões nasce no planejamento e se arrasta até a emissão da LO. Seguindo o “paradigma da adequação” de ponta a ponta em todo o processo decisório.

A falta de diálogo setorial parece, neste caso também, proposital, pois o diálogo e uma linha sequencial de trabalho entre planejamento da expansão de geração hidrelétrica e o LA de UHEs permitiriam o estabelecimento de estudos mais completos e antecipados, o que levaria o processo decisório para um nível de comprometimento e seriedade que dificultaria as decisões acordadas entre grupos interessados, apenas e essencialmente, nos resultados financeiros das decisões. O desencontro administrativo, a burocratização intensa do processo e a tecnocracia são elementos prementes para garantir o controle do processo decisório nas mãos de poucos, tornando-o autocrático em sua essência ao dificultar a socialização dos saberes técnicos e burocráticos envolvidos.

Em todo o processo de LA, os espaços democráticos também são limitados e estabelecidos em períodos pouco satisfatórios para influenciarem nas decisões e seus resultados de modo significativo para o local e suas populações, na garantia de seu modo de vida ou de uma justiça ambiental real e não apenas idealizada. Então, tal qual no planejamento os mecanismos de participação existem, são garantidos por lei, mas se configuram de modo a não permitir uma verdadeira intervenção popular. Afinal, o momento em que estão inseridos nos instrumentos levam a crer que são apenas instrumentos para uma participação parcial, mitigatória e não efetivamente decisória. Além de serem apenas consultivos, o que os tornam pouco legítimos.

Assim, o planejamento energético brasileiro apresenta, ano a ano, listas de possíveis aproveitamentos, que após terem seus estudos de inventário e viabilidade aprovados pelos órgãos ambientais e reguladores, seguem para licenciamento ambiental. A primeira etapa do licenciamento que emite a licença prévia libera os aproveitamentos para leilões futuros e seguindo este ritmo, as indicativas tornam-se diretivas e os aproveitamentos hidrelétricos planejados dentro de um período de 5 a 10 anos são liberados para operação. Em casos mais polêmicos esse processo tarda mais não falha, como visto pelo caso da UHE Belo Monte apresentada como exemplo empírico nas discussões e reflexões desenvolvidas ao longo da tese.

Diante desse processo decisório estabelecido a partir das estratégias analisadas é possível afirmar que os variados “*gaps*” do sistema decisório, que perpassam desde o planejamento da indústria de energia elétrica até a emissão da LO no caso de UHEs, podem permitir que a decisão final seja autocrática ao negar espaços legítimos de negociação e decisão a todos os envolvidos ao longo do processo. Apesar de o planejamento da expansão hidrelétrica não dialogar direta e oficialmente com o processo de licenciamento ambiental como política pública estratégica e integrada, as duas estratégias decisórias acabam se interligando para fazer valer os objetivos voltados meramente para o crescimento econômico que concentra as riquezas nas mãos de poucos ao encaminhar os projetos desenvolvimentistas dos governos em suas alianças com o grande capital dentro de um mesmo modelo autocrático.

Deste modo, conclui-se, que as análises, reflexões e discussões desenvolvidas ao longo da pesquisa e, que estruturaram a tese, permitem a confirmação da hipótese de que: *o processo decisório para a expansão da geração de energia elétrica no Brasil, com foco na hidroeletricidade, está assentado sobre um conjunto de estratégias institucionais, governamentais e empresariais que limitam a contestação de parcela dos envolvidos no processo, favorecendo interesses e objetivos de grupos econômicos dominantes e impossibilitando, dessa maneira, uma real democratização das decisões*. Além de corroborar com outras investigações, teses e dissertações que discutem casos como o da UHE Belo Monte e que foram citadas ao longo do texto.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Literatura Consultada

ACSELRAD, H. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24, n. 68, 103-119, 2010.

ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. do A.; BEZERRA, G. N. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ACSELRAD, H; SILVA, M.G. Rearticulações Sociais da Terra e do Trabalho em Áreas de Grandes Projetos Hidrelétricos na Amazônia: O caso de Tucuruí. In ZHOURI, A.(Org). **As tensões do lugar – hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011, p. 61-92.

ALMEIDA, M. D. A Construção da Democracia: argumentos de Francisco de Oliveira e Adam Przeworski. **Revista Educação em Questão**, Rio Grande do Norte, v. 6, n.1, p. 60-78, jan/jun. 1996.

ASCEMA NACIONAL. **Licenciamento ambiental: o barato e rápido sai mais caro para todos**. Brasília, 2015. Disponível em:< <http://www.ascemanacional.org.br/licenciamento-ambiental-o-barato-e-rapido-sai-mais-caro-para-todos/> >. Acesso em 13/03/2018.

BAITELO, R. L.; FUJII, R. J.; TESKE, S. Revolução Energética: um cenário energético sustentável para 2050. **Revista Brasileira de Energia**, v. 20, n. 2, p.133-142, 2º Sem. 2014.

BECKER, B. K. **Amazônia**. São Paulo: Editora Ática. 1997. (Série Princípios)

_____. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 53, n.19 2005.

BERMANN, C. **Os limites dos aproveitamentos energéticos para fins elétricos**: uma análise política da questão energética e de suas repercussões sócio-ambientais no Brasil. Nov/1991. Tese de doutorado. FEM/UNICAMP, 1991.

_____. **Energia no Brasil: para quê? para quem?**: crise e alternativas para um país sustentável. São Paulo: Fase/Livraria da física, 2001.

_____. Energia hidrelétrica não é limpa, nem barata. Entrevista por Manuela Azenha, **Viomundo**, 2010.

_____. O projeto da usina hidrelétrica Belo Monte: a autocracia energética como paradigma. **Novos Cadernos NAEA**, Belém: UFPa, v.15, n.1, p.5-23, jun. 2012a.

_____. “O Setor de Eletro-intensivos”. In: Milikan, B.; Moreira, P.F. (eds.) **O setor elétrico brasileiro e a sustentabilidade no século 21**: oportunidades e desafios. Brasília (DF): International Rivers, 2012b, p. 28-32.

_____. A resistência às obras hidrelétricas na Amazônia e a fragilização do Ministério Público Federal. **Novos Cadernos NAEA**, Belém: UFPA, v. 16, n. 2, p. 97-120, 2013.

BERMANN, C.; GALVÃO, J.; SILVA, L. A Integração regional e governança: uma análise do acordo energético peru-brasil. **Diálogos Latinoamericanos**. (Online), v. 25, p. 237-249, 2016. Disponível em: < <http://lacua.au.dk/publikationer/dialogoslatino/>>. Acesso em 10/03/2018

BOBBIO, N. **Estado, Governo, Sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **Liberalismo e Democracia**. 6ª edição. São Paulo: Brasiliense, 2013.

BONI, V.; QUARESMA, S.J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, v. 2, n. 1 (3), p. 68-80, janeiro-julho/2005.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. (1989). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil Editora, 2010.

_____. Algumas propriedades dos campos. In _____. **Questões de Sociologia**. (1984). Lisboa: Fim do Século. 2003.

BRANDÃO, C. **Território e Desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas, São Paulo: Editora da Unicamp, 2007.

CALIARI, T. Belo Monte está de pé, mas precisa de mais dinheiro para ficar pronta. **Reportagem da Agência de Jornalismo Investigativo Pública**, novembro 2017. Disponível em: <https://apublica.org/2017/11/belo-monte-esta-de-pe-mas-precisa-de-mais-dinheiro-para-ficar-pronta/>. Acesso em 10/03/2018

CARTA CAPITAL, Entidades apontam porque PL que desmonta licenciamento não pode ser aprovado. **Justificando, Carta Capital**, 2018. Disponível em <http://justificando.cartacapital.com.br/2018/03/08/entidades-apontam-porque-pl-que-desmonta-licenciamento-nao-pode-ser-aprovado/> Acessado em 15/02/2018

CASTRO, N. J. **A evolução do setor elétrico brasileiro e os 100 anos de CPFL**. Palestra ministrada em comemoração aos 100 anos da CPFL no Café Filosófico em Instituto CPFL/Cultural. Gravada em 2 de agosto de 2012 em Campinas. Com 1:41:32. Disponível em: <<https://vimeo.com/125071903>>. Acessado em 08/09/2017.

COSTA, F. N. Desenvolvimento do desenvolvimentismo: do socialismo utópico ao social-desenvolvimentismo. **Texto para Discussão**, Campinas: IE/UNICAMP, n. 205, maio 2012.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política e Sociedade**, Santa Catarina/UFSC, n. 05, p. 139-164, Out/2004(a).

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In Daniel Mato (coord), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidade Central da Venezuela. 2004(b), p. 95-110.

DAGNINO, E.; TARAGIBA, L. (Orgs.) **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapeco: Argos, 2007.

DAHL, R. **Sobre a democracia**. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

FAINGUELERNT, M. B. A trajetória histórica do processo de licenciamento ambiental da usina hidrelétrica de Belo Monte. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. XIX, n. 2, p. 247-266, abr./jun. 2016.

FEARNSIDE, P. M. Gases de Efeito Estufa no EIA-RIMA da Hidrelétrica de Belo Monte. 2011, p. 279-286. In _____. **Hidrelétricas na Amazônia**: impactos ambientais e sociais na tomada de decisões sobre grandes obras. Manaus: Editora do INPA, 2015.

FEENBERG, A. Teoria crítica da tecnologia. In NEDER, Ricardo T. (org.) **A Teoria Crítica de Andrew Feenberg**: racionalização democrática, poder e tecnologia. Brasília: Observatório do Movimento pela Tecnologia Social na América Latina/CDS/UnB/Capes, 2010, p. 97-118.

_____. Racionalização subversiva: tecnologia, poder e democracia. In NEDER, Ricardo T. (org.) **A Teoria Crítica de Andrew Feenberg**: racionalização democrática, poder e tecnologia. Brasília: Observatório do Movimento pela Tecnologia Social na América Latina/CDS/UnB/Capes, 2010, p. 67-96.

FERREIRA, J. A. **Comunicação e Identidade**: apropriação e estratégias do Movimento Xingu Vivo para Sempre em reação à hidrelétrica de Belo Monte. 2014. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Pará. Belém, 2014.

FLEURY, L. C. **Conflito ambiental e cosmopolíticas na Amazônia brasileira**: a construção da usina hidrelétrica de Belo Monte em perspectiva. 2013. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

FLEURY, L. C, ALMEIDA, J. A Construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte: conflito ambiental e o dilema do desenvolvimento. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. XVI, n. 4 p. 141-158, out./dez. 2013.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. 12ª Ed. São Paulo: EDUSP, 2004.

FONSECA, I. F, et al. Audiências públicas do poder executivo federal: fatores de efetividade. **Texto para discussão 1873**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA, Brasília, 2013.

FONSECA, P. C. D. Gênese e precursores do desenvolvimentismo. **Revista Pesquisa & Debate do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política**, Departamento de Economia da PUCSP, São Paulo, v. 15, n. 2 (26), p. 225-256, 2004.

FURTADO, C. 1961 FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. 4.ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961

_____. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

GALVÃO, J.; BERMANN, C. Crise hídrica e energia: conflitos no uso múltiplo das águas. **Estudos Avançados (Online)**, São Paulo, v. 29, p. 43-68, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142015000200043>. Acesso em 10/03/2018

_____. Grandes empreendimentos hidrelétricos e conflitos sociais: estratégias de Empresas e Governo na negação de Direitos e das Formas de Resistência. In Saraiva, L. A. S.; Rampazo, A. V. (Org.). **Energia, organizações e sociedade**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2017.

GREENPEACE (Brasil). **Revolução Energética**: Rumo a um Brasil com 100% de energias limpas e renováveis. São Paulo: Greenpeace Brasil, 2016. Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/Global/brasil/image/2015/Dezembro/2016/Revolu%C3%A7%C3%A3o%20Energ%C3%A9tica%202016.%20Greenpeace%20Brasil.pdf>> .Acesso em 10/03/2018.

HAESBAERT, R. Dilema de conceitos: Espaço-território e contenção territorial. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (Orgs.). **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2015. p. 91-117.

HARVEY, D. **O Novo Imperialismo**. Tradução de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2003

_____. **A produção capitalista do espaço**. Tradução de Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. Neoliberalismo como destruição criativa. **Revista de Gestão Integrada em Saúde e Meio Ambiente**, São Paulo, SENAC, v. 2, n. 4, Tradução de Marijane Vieira Lisboa, p. 1-30, agosto 2007. Disponível em: <http://www.interfacehs.sp.senac.br/br/traducoes.asp?ed=4&cod_artigo=74>. Acessado em 16/08/2015> .Acesso em 10/03/2018

_____. A Destruição criativa da terra. In _____. **O enigma do Capital**: e as crises do capitalismo. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011.

HERNANDEZ, F. M.; MAGALHÃES, S. B. Ciência, Cientistas, Democracia desfigurada, Licenciamento ambiental sob constrangimento: o caso Belo Monte. In ZHOURI, A. (Org.) **As Tensões do Lugar**: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011, p.298-324.

HINRICHS, R.A. **Energia e meio ambiente**. Tradução Técnica Lineu Belico dos Reis, Flávio Maron Vichi, Leonardo Freire de Mello. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

HOFMANN, R. M. **Gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil**. Consultoria Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, Jul. 2015.

HOLLAUER, G. Pesquisa e desenvolvimento de fontes renováveis de Energia. In: Conferência Brasileira de Energia – Sustentabilidade Energética no Século XXI, 2011, Brasília. Disponível em: < http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/notastaq/congresso/conferencia-brasileira-de-energia-6-e-7-12-2011/gilberto-hollauer_mme/view >. Acesso em: 13/11/2014.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL - ISA. **Dossiê Belo Monte**: não há condições para a Licença de Operação. São Paulo: ISA. 2015.

MAGALHÃES, S. B., CUNHA, M. C. (Orgs). **A expulsão de ribeirinhos em Belo Monte**: relatório da SBPC. São Paulo: SBPC, 2017.

MEDEIROS, É. Meio ambiente sob ameaça no Congresso. **Agência Pública**, 2016. Disponível em: < <https://apublica.org/2016/03/truco-meio-ambiente-sob-ameaca-no-congresso> > Acessado em 25/02/2018.

MELLO, N. A. **Política territoriais na Amazônia**. São Paulo: Annablume, 2006.

MORETTO, E. M et al. Histórico, tendências e perspectivas no planejamento espacial de usinas hidrelétricas brasileiras: a antiga e atual fronteira amazônica. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. XV, n. 3, p. 141-164, set./dez. 2012.

NASCIMENTO, S. M. **Usina hidrelétrica de Belo Monte**: o campo de forças no licenciamento ambiental e o discurso desenvolvimentista dos agentes políticos. 2011. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

OFFE, C. Legitimação política por decisão majoritária? In: _____. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro, Ed. Tempo Brasileiro, 1984, p. 314-354.

_____. Dominação política e estruturas de classes: contribuição à análise dos sistemas sociais do capitalismo tardio. In VOGT, W.; FRANK, J.; OFFE, C. **Estado e capitalismo**. Tradução de Ina de Mendonça e Gustavo Bayer. Rio de Janeiro, Ed. Tempo Brasileiro, 1980.

PRATES, C. D. **Desestabilizando caixas-pretas**: o licenciamento da Usina Hidrelétrica Belo Monte em disputa. 2016. Tese de Doutorado. Universidade do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2016.

PORTO, C.; BELFORT, A. Perspectiva institucional e organizacional: agências reguladoras, gestão governamental e gestão das estatais – diagnósticos e propostas. In: PIRES, A.; FERNANDEZ, E.F. y.; BUENO, J. (Orgs.). **Política energética para o Brasil**: proposta para o crescimento sustentável. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais do estado capitalista**. Tradução de Francisco Silva. Porto: Portucalense, 1971.

_____. **As classes sociais no capitalismo de hoje**. Tradução de Antônio Roberto Neiva Blundi. 2. Ed, Rio de Janeiro : Zahar, 1978.

_____. **O Estado, o poder, o socialismo**. Tradução de Rita Lima. Rio de Janeiro: Graal, 2ª ed, 1985.

PRZEWORSKI, A. **Capitalismo e social-democracia**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

_____. Ama a incerteza e serás democrático. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo n.º 9, p. 36- 46, jul. 1984.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RATZEL, F. O Solo, a sociedade e o estado. In: **Revista do Departamento de Geografia**, São Paulo: USP/DG, n. 2, 1983. Disponível em:
< <http://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/47081/50802>> Acesso em 01.08.17

REIS, L. B dos. **Geração de Energia Elétrica**. São Paulo: Manole, 2003.

RIBEIRO, R. J. **A democracia**. São Paulo: Publifolha, 2001.

ROCHA, H. J. **Relações de Poder na Instalação de Hidrelétricas**. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo. 2013.

ROCHA, E. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. 2008, p.131-148. In VAZ, Flavio Tonelli. (ORG) **20 Anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafio da seguridade social**. Brasília: Editora ANFIP, 2008.

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos**. São Paulo: Oficina de Textos, 2ª ed. 2013.

SANTOS, B. S. **A difícil democracia: reinventar as esquerdas**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

SANTOS, M. O retorno do território. In: OSAL: **Observatório Social de América Latina**, Buenos Aires: CLACSO, ano 6, n. 16, jun/2005. Disponível em:
<<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16Santos.pdf>>. Acessado em 20.10.2017

_____. **O espaço do cidadão**. 7ª edição. São Paulo: Nobel, 2012.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 11ª edição. São Paulo: Record, 2008.

SANTOS, R. F dos. **Planejamento ambiental: teoria e prática**. São Paulo: Oficina de Textos, 2004.

SANTOS, S. M. B. M. **Lamento e dor: uma análise sócio-antropológica do deslocamento compulsório provocado pela construção de barragens**. 2007. Tese de doutorado. Universidade Federal do Pará, Belém, 2007.

SANTOS, S. M. B. M.; HERNANDEZ, F. M.(Org.). **Painel de especialistas: análise crítica do estudo de impacto ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte**. Belém, 2009

SAQUET, M. A. **Por uma geografia das territorialidades e das temporalidades**. Uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial. 2.edição. Rio de Janeiro: Consequência, 2015.

SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (Org.) **Território e territorialidades**: Teorias, processos e conflitos. 2.edição. Rio de Janeiro: Consequência, 2015.

SAUER, I. Política Energética. **Revista de Estudos Avançados**, São Paulo, v. 27, n. 78, p. 239– 264, 2013.

SEVA Fo, A. O. Obras na Volta Grande do Xingu: um trauma histórico provável? In SANTOS, L, A de O, ANDRADE, L. M. M. de. **As Hidrelétricas do Xingu e os Povos Indígenas**. 1988

SEVÁ Fo, A. O. (Org.). **Tenotã-Mõ**: alertas sobre as consequências dos projetos no rio Xingu. São Paulo: IRN/CPI/ISA/FASE. 2005

_____. O. Estranhas catedrais: notas sobre o capital hidrelétrico, a natureza e a sociedade. **Revista Ciência e Cultura**, Campinas/SP: SBPC/UNICAMP, v. 60, n. 3, 2008.

_____. Grandes e polêmicas obras serão chamadas, no Brasil, a ‘salvar’ o capitalismo global. **Entrevista concedida a Valéria Nader e Gabriel Brito redatores do Correio da Cidadania**, São Caetano do Sul: SP, 2011.

SILVA, S. P. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre estado e sociedade no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, p. 148-168, jan./jun. 2012.

_____. Considerações Analíticas e Operacionais sobre a abordagem Territorial em Políticas Públicas. In BOUERI, R.; COSTA, M. A. (Org./ed.). **Brasil em desenvolvimento 2013**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-Ipea, 2013.

SILVA, O. A.; SANTOS, E. M. C.; NETO, A. S. C. (Org.). **Identidade, território e resistência**. Rio de Janeiro: Consequência, 2014.

SINGER, P. **Desenvolvimento e Crise**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

_____. **O capitalismo**: sua evolução, sua lógica e sua dinâmica. São Paulo: Moderna, 1987. (coleção polêmica)

_____. **Curso de introdução à economia política**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1986.

SOUZA, A. N., JACOBI, P. B. Licenciamento Ambiental e Ampliação da Cidadania: o caso da hidrelétrica de Tijuco Alto. **Revista O&S, Salvador**, Salvador, v. 18. n. 57, , pp. 245 -263, abr./jun. 2011

_____. Expansão da Matriz Hidrelétrica no Brasil: as hidrelétricas da Amazônia e a perspectiva de mais conflitos socioambientais. **ANPPAS**, 2009.

SOUZA, M. J. L. Território da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In SAQUET, M.; SPOSITO, E. S (Org.). **Território e territorialidade**: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular/ Unesp. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2009.

_____. O Território: sobre espaço e poder autonomia e desenvolvimento. In CASTRO, I.E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R.L. (Org.). **Geografia**: conceitos e temas. 15ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

SOUZA JUNIOR, W. C.; REID, J.; LEITÃO, N. C. S. Custos e benefícios do complexo hidrelétrico Belo Monte: Uma abordagem econômico-ambiental. *Conservation Strategy Fund*. Conservação Estratégica. Série Técnica 4, Março 2006.

SPOSITO, E. S. **Geografia e filosofia**: Contribuição para o ensino do pensamento geográfico. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

TOLMASQUIM, M. T. **Novo Modelo do Setor Elétrico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Synergia; EPE: Brasília, 2011.

VELASQUEZ, C.; ALVES, H. Q.; BERNASCONI, P. **Fique por dentro**: a Bacia do rio Xingu em Mato Grosso. São Paulo: Instituto Socioambiental. Instituto Centro de Vida, 2010. (Série Cartô Brasil Socioambiental)

VALLE, R. S. T. Uma abordagem jurídica das idas e vindas dos projetos de hidrelétricas no Xingu. In SEVA, Fo. **Tenotã-Mo**. International Rivers Network. 1ª ed. 2005.

VALENCIO, N. F. L. S. Governança das águas: a participação social como quimera. In: RIBEIRO, W.C. (Org.) **Governança da água no Brasil**: uma visão interdisciplinar. São Paulo: Annablume/Fapesp/CNPq, 2009.

VARGAS, G. M. Conflitos Sociais e Sócio-Ambientais: proposta de um marco teórico e metodológico. **Sociedade & Natureza, Uberlândia**, 19(2): pp.191-203, dez. 2007.
<http://www.redalyc.org/html/3213/321327191012/>

VILLAS-BÔAS, A. (Org.). **De olho na Bacia do Xingu**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2012. (Série Cartô Brasil Socioambiental; v.5)

VILLAS-BÔAS, A et al (Org.). **Vozes do Xingu**: coletânea de artigos para o Dossiê Belo Monte. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2015.

VIÉGAS, R. N. Conflitos ambientais e lutas materiais e simbólicas. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 19, p. 145-157, jan./jun. 2009. Editora UFPR
revistas.ufpr.br/made/article/download/13564/10890

WOOD, E. M. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011.

ZHOURI, A.; OLIVEIRA, R. Paisagens Industriais e Desterritorialização de Populações Locais: o caso das hidrelétricas em Minas Gerais. In ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. (Org.). **A Insustentável leveza da Política Ambiental**: desenvolvimento e conflitos Socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

ZHOURI, A.; OLIVEIRA, R. Desenvolvimento, conflitos sociais e violência no Brasil rural: caso das hidrelétricas. **Ambiente e Sociedade**, São Paulo, v. 10, p. 19-45, 2007. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-53X2007000200008&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 03.08.2015

ZHOURI, A. Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability. Desafios para a governança ambiental. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 68, p. 97-107 out/2008. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000300007>. Acessado em 03.10.2014.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. **Conflitos Ambientais**. Texto inspirado na Introdução do livro Desenvolvimento e Conflitos Ambientais: Um Novo Campo de Investigação. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010. Síntese e revisão elaboradas por Laís Jabace Maia. Disponível em:<http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/ZHOURI_LASCHEFSKI_-_Conflitos_Ambientais.pdf>. Acessado em: 20/05/2017.

ZHOURI, A. (Org.). **As Tensões do lugar**: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011.

ZHOURI, A.; VALENCIO, N. (Org.). **Formas de matar, de morrer e de resistir**: limites da resolução negociada de conflitos ambientais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

Pesquisa documental e legislação

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS – ANA. **Plano estratégico de recursos hídricos dos afluentes da margem direita do rio Amazonas**: diagnóstico. Brasília: ANA, 2013.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL. **Atlas de energia elétrica do Brasil**. 3. ed. Brasília: Aneel, 2008.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL. Estabelece os procedimentos para realizar estudos de inventário hidrelétrico de bacias hidrográficas. Resolução normativa nº 672, de 4 de agosto de 2015.. Brasília: ANEEL. 2015.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL. Estabelece os requisitos e procedimentos para a obtenção de outorga de autorização para exploração de aproveitamento de potencial hidráulico com características de Pequena Central Hidrelétrica – PCH. Micro e minigeração distribuída: sistema de compensação de energia elétrica. Resolução Normativa n. 673, de 4 de agosto de 2015.

BANCO MUNDIAL (Escritório Brasil). **Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate**. Escritório do Banco Mundial no Brasil, v. I: Relatório Síntese. Brasil. 2008

BRASIL, Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: **Senado**, 1981.

BRASIL, Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. DF: **Senado**, 1988.

BRASIL, Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção n.169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Brasília, DF: Senado, 2004.

BRASIL, Lei nº 10.847, de 15 De Março de 2004. Autoriza a criação da Empresa de Pesquisa Energética – EPE e dá outras providências. Brasília, DF: **Senado**, 2004.

BRASIL, Projeto de lei nº 3729, de 2004. Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: **Câmara dos Deputados**, 2004.

BRASIL, Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: **Senado**, 2011.

BRASIL, Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2012. Acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição, para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental. Brasília, DF: **Senado**, 2012.

CONAMA- CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Resolução n. 237, de 19 de dezembro de 1997. Publicação em **DOU nº 247**, de 22/12/1997, págs. 30.841-30.843.

CONAMA- CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Estabelece procedimentos para o licenciamento ambiental simplificado de empreendimentos elétricos com pequeno potencial de impacto ambiental. Resolução n. 279, de 27 de junho de 2001. Publicada no **DOU no 125-E**, de 29 de junho de 2001, Seção 1, páginas 165-166.

CONAMA- CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE estabelecerem as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Resolução n. 01, de 23 de janeiro de 1986. Publicada em **DOU** de 17/02/1986.

ELETROBRÁS. AHE Belo Monte Estudos de viabilidade técnica, econômica e socioambiental: Informativo Eletrônico, mai. jun. jul. ago. set. out. nov. dez. 2007.

ELETROBRÁS. AHE Belo Monte Estudos de viabilidade técnica, econômica e socioambiental: Informativo Eletrônico, jan. fev. mar. abr. mai. jun. jul. ago. set. out. nov. dez. 2008.

ELETROBRÁS. AHE Belo Monte Estudos de viabilidade técnica, econômica e socioambiental: Informativo Eletrônico, fev. mar. abr. 2009.

ELETROBRÁS. **Estudos de Inventário**. Arcadis Tetraplan, São Paulo, v. I e v. II, 2007.

ELETROBRÁS. **AAI - Avaliação Ambiental Integrada**: Aproveitamentos Hidrelétricos da Bacia Hidrográfica do Rio Xingu. Arcadis Tetraplan, São Paulo, v. I, maio 2009.

EPE. **Balanco Energético Nacional**: Ano Base 2016. Rio de Janeiro, 2017. Empresa de Pesquisa Energética – EPE. Disponível em: <<http://www.epe.gov.br>>. Acesso em 10/08/2017

FGVPROJETOS. Indicadores de Belo Monte. Câmara Técnica de Monitoramento das Condiçantes – PDRSX / Um projeto da Câmara Técnica de Monitoramento das Condiçantes do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu, fev. 2016.

FRENTE POR UMA NOVA POLÍTICA ENERGÉTICA PARA O BRASIL (FNPE). **Contribuições à versão preliminar do relatório**: plano decenal de expansão de energia - PDE 2026. Agosto. 2017.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO – FUNAI. (Brasil) **Análise do componente indígena dos estudos de impacto ambiental**: parecer técnico nº 21. Brasília, set. 2009.

IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Termo de referência para elaboração do estudo de impacto ambiental e o respectivo relatório de impacto ambiental – eia / rima**: aproveitamento hidrelétrico Belo Monte (PA). Processo nº 02001.001848/2006-75. Brasília, dezembro 2007

INTERNATIONAL RIVERS. **Cartinha Belo Monte**. Berkeley: CA. Maio 2012.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY - IEA. **Energy supply security**: the emergency response of IEA countries. Paris: OCDE/IEA-International Energy Agency. 2014

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA - IPEA. **Atlas da violência** 2017. Rio de Janeiro: IPEA, jun 2017.

LEME ENGENHARIA. Aproveitamento hidrelétrico Belo Monte: Relatório de Impacto Ambiental-Rima. Maio 2009.

MJ- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Comissão Nacional de Política Indigenista. **Estatuto dos Povos Indígenas**: Proposta da Comissão Nacional de Política Indigenista. Brasília, 2009.

MMA - MINISTÉRIO DE MEIO AMBIENTE (Brasil). **Guia de Procedimentos do Licenciamento Ambiental Federal**: documento de referência. Brasília. 2002.

MMA - MINISTÉRIO DE MEIO AMBIENTE (Brasil). **Caderno de Licenciamento Programa Nacional de Capacitação de gestores ambientais**: licenciamento ambiental. Brasília: MMA, 2009.

MME - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (Brasil). **Plano Nacional de Energia 2010**. Colaboração Centrais Elétricas Brasileiras S.A.: Rio de Janeiro: Eletrobrás, 1987.

MME - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (Brasil). **Modelo Institucional do Setor Elétrico**. Brasília, dez/2003. 57p.

MME - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (Brasil). **Manual de Inventário Hidroelétrico de Bacias Hidrográficas**. Colaboração CEPEL. Rio de Janeiro: E-papers, 2007a.

MME - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (Brasil). **Plano Nacional de Energia 2030**. Colaboração Empresa de Pesquisa Energética/EPE. Brasília: MME: EPE, v.3, 2007b.

MME - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (Brasil). **Plano Decenal de Expansão de Energia 2016**. Colaboração Empresa de Pesquisa Energética/EPE. Brasília: MME: EPE, 2007c.

MME - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (Brasil). **Plano Decenal de Expansão de Energia 2015**. Colaboração Empresa de Pesquisa Energética/EPE. Brasília: MME: EPE, 2006.

MME - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (Brasil). **Plano Decenal de Expansão de Energia 2017**. Colaboração Empresa de Pesquisa Energética/EPE. Brasília: MME: EPE, 2009.

MME - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (Brasil). **Plano Decenal de Expansão de Energia 2019**. Colaboração Empresa de Pesquisa Energética/EPE. Brasília: MME: EPE, 2010.

MME - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (Brasil). **Plano Decenal de Expansão de Energia 2020**. Colaboração Empresa de Pesquisa Energética/EPE. Brasília: MME: EPE, 2011.

MME - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (Brasil). **Plano Decenal de Expansão de Energia 2021**. Colaboração Empresa de Pesquisa Energética/EPE. Brasília: MME: EPE, 2012.

MME - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (Brasil). **Plano Decenal de Expansão de Energia 2022**. Colaboração Empresa de Pesquisa Energética/EPE. Brasília: MME: EPE, 2013.

MME - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (Brasil). **Plano Decenal de Expansão de Energia 2023**. Colaboração Empresa de Pesquisa Energética/EPE. Brasília: MME: EPE, 2014.

MME - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (Brasil). **Plano Decenal de Expansão de Energia 2024**. Colaboração Empresa de Pesquisa Energética/EPE. Brasília: MME: EPE, 2015.

MME - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (Brasil). **Plano Decenal de Expansão de Energia 2026**. Colaboração Empresa de Pesquisa Energética/EPE. Brasília: MME: EPE, 2017.

OIT - ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (Escritório Brasil). Convenção n° 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT / Organização Internacional do Trabalho. Brasília: OIT, 2011.

OIT - ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 2012. Disponível em: <<http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/oitinformes/informes169/1596-ceacr-brasil-2012.html>> Acessado em 13.03.2018.

XINGU VIVO PARA SEMPRE. **Carta aberta contra a concessão da Licença de Operação de Belo Monte**. 2015. Disponível em: <<http://www.xinguvivo.org.br/2015/07/19/carta-aberta-contra-a-concessao-da-licenca-de-operacao-de-belo-monte/>>. Acesso em 20/05/2018.

Sites

Amazon Watch - <https://amazonwatch.org/>

ANA- www.ana.gov.br/

ANEEL- www.aneel.gov.br/

EPE - epe.gov.br/pt

FUNAI - www.funai.gov.br/

FUNDAÇÃO VIVER PRODUZIR E PRESERVAR - <http://www.fvpp.org.br/>

IBAMA – www.ibama.gov.br/

INSTITUTO SOCIO-AMBIENTAL (ISA)- <https://www.socioambiental.org/pt-br>

INTERNATIONAL RIVERS - <https://www.internationalrivers.org/>

MMA - www.mma.gov.br/

MME – www.mme.gov.br/

SOCIEDADE PARAENSE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS - <http://sddh.org.br/>

XINGU VIVO PARA SEMPRE – <http://www.xinguvivo.org.br/>

Entrevistas

BORTOLLI, A. C. Entrevista concedida para Jucilene Galvão. Altamira – PA, jul. 2016.

MARTINS, A. Entrevista concedida para Jucilene Galvão. Altamira – PA, jul. 2016.

MELO, A. Entrevista concedida para Jucilene Galvão. Altamira – PA, jul.2016.

SALAZAR, M. Entrevista concedida para Jucilene Galvão. Altamira – PA, jul. 2016.

SILVA, R. G. Entrevista concedida para Jucilene Galvão. Altamira – PA, jul.2016.

LOSS, H. Entrevista concedida para Jucilene Galvão. Altamira – PA, jul.2016.