

UFRRJ

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS
SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO,
AGRICULTURA E SOCIEDADE**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**QUANDO AS LUTAS SOCIAIS REINVENTAM A
PARTICIPAÇÃO NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL – O CASO
DAS HIDRELÉTRICAS DE RIACHO SECO E PEDRA BRANCA**

MICHELLE FERRETI

2013



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**QUANDO AS LUTAS SOCIAIS REINVENTAM A
PARTICIPAÇÃO NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL – O CASO
DAS HIDRELÉTRICAS DE RIACHO SECO E PEDRA BRANCA**

MICHELLE FERRETI

Sob a Orientação de Nelson Giordano Delgado

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências Sociais**, no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

Rio de Janeiro, RJ

304.28
F387q
T

Ferreti, Michelle

Quando as lutas sociais reinventam a participação no licenciamento ambiental: o caso das hidrelétricas de Riacho Seco e Pedra Branca / Michelle Ferreti, 2013

124 f.

Orientador: Nelson Giordano Delgado

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.

Bibliografia: f. 112-124.

1. Licenciamento ambiental - Teses. 2. Participação – Teses. 3. Lutas sociais – Teses. 4. Conflitos – Teses. 5. Resistência – Teses. I. Delgado, Nelson Giordano. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.



Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais
em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade
UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro



Michelle Ferreti

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências Sociais**.

Dissertação aprovada em 18/10/2013.

Nelson Giordano Delgado, Dr. CPDA/UFRRJ
(Orientador)

Leonilde Servolo de Medeiros, Dra. CPDA/UFRRJ

Nathalie Beghin, Dra. IH/UnB, INESC

Rio de Janeiro, RJ.
2013

Rios sem discurso

*Quando um rio corta, corta-se de vez
o discurso-rio de água que ele fazia;
cortado, a água se quebra em pedaços,
em poços de água, em água paralítica.*

*Em situação de poço, a água equivale
a uma palavra em situação dicionária:
isolada, estanque no poço dela mesma,
e porque assim estanque, estancada;
e mais: porque assim estancada, muda
e muda porque com nenhuma comunica,
porque cortou-se a sintaxe desse rio,
o fio de água por que ele discorria.*

*O curso de um rio, seu discurso-rio,
chega raramente a se reatar de vez;
um rio precisa de muito fio de água
para refazer o fio antigo que o fez.*

*Salvo a grandiloquência de uma cheia
lhe impondo interina outra linguagem,
um rio precisa de muita água em fios
para que todos os poços se enfrasem:
se reatando, de um para outro poço,
em frases curtas, então frase e frase,
até a sentença-rio do discurso único
em que se tem voz a seca ele combate.*

(João Cabral de Melo Neto)

AGRADECIMENTOS

Por entender que essa pesquisa é resultado de tantos encontros e contribuições, gostaria de agradecer a todos e todas que, de alguma forma, colaboraram para que ela se tornasse possível.

Começo agradecendo a Fernanda, Marta, Celso e João Aparecido por me ensinarem que a única luta perdida é aquela que se abandona. Agradeço o acolhimento generoso, os bons papos e os mergulhos nas ricas e complexas redes de relações que atravessam as águas do Rio São Francisco. Obrigada por me abrirem as portas de suas casas e de suas vidas, ainda que com ressalvas, mais do que compreensíveis. E por me forçarem a me deparar com os limites do meu conhecimento e me convocarem a refletir ainda mais criticamente sobre as contradições. As minhas, as da ciência e as do mundo em que vivemos. Estendo esses agradecimentos aos demais moradores de Santa Maria da Boa Vista que tive a felicidade de conhecer ao longo dessa caminhada.

Ao meu orientador Nelson Delgado, pela confiança encorajadora e pelo aprendizado que reconhece o poder, mas insiste em subvertê-lo com inteligência e criatividade. Agradeço por me ensinar a domesticar minhas vaidades e por me fazer entender que o inferno são os outros.

À Nathalie Beghin, essa cidadã do mundo que atravessou o oceano para estar presente no dia da minha defesa em condições tão adversas. Agradeço a leitura atenta e carinhosa da minha pesquisa, bem como a oportunidade de aprender um pouco mais com sua inteligência, seu espírito solidário e sua humanidade.

À professora Leonilde Medeiros, por ter aceitado tão prontamente o convite para fazer parte da banca deste trabalho. Agradeço também por cada uma de suas aulas, preparadas com tanto zelo, rigor científico e generosidade intelectual. Foi um enorme privilégio percorrer os labirintos da sociologia política em tão boa companhia.

Aos professores Henri Acserald e Andrey Cordeiro por me impelirem a procurar respostas para as boas perguntas que colocaram durante minha qualificação.

Aos demais professores e professoras do CPDA, que me oportunizaram um ambiente intelectual rico e me ensinaram a ler o mundo a partir de outras lentes. Agradeço por me confundirem para me esclarecer.

A todas as funcionárias e funcionários do CPDA, em especial ao Alan, pela prestatividade e doçura que prevalecem sobre as pilhas de papéis empilhados na salinha da xerox e ao Marcos, pela paciência em me explicar sobre os prazos e formulários da secretaria, todas as vezes que eu precisei, sem perder a ternura jamais.

À Damiana, por me mostrar que a felicidade acontece é nas horinhas de descuido.

À Juliana, pelas confidências e conselhos de sempre. Pelo repertório musical escolhido a dedo, acionado sempre na hora exata. Pela leveza e poesia que jamais se subordinam à bruteza das coisas.

À Patricia, por ter me dado de presente um estudo de caso tão especial e por iluminar meus caminhos em tempos de confusão, transbordando paciência, amor e delicadeza por todos os poros.

Aos demais colegas de mestrado, companheiros nesse longo e doloroso parto. Um agradecimento especial ao Pedro, Nane, Gemilson, Gabriel, Luciana, Zé Renato, Natalia, Inês, Teresa, Josi, Pati Pinheiro, Serginho, Bruno, Malu, Joyce, Fabricio, Melqui e Jaque, pela arte do encontro. Agradeço a vocês por compartilharem comigo tantos sonhos e reflexões importantes. Pelo carinho e pelo aprendizado dentro e fora das paredes do CPDA. Pela convivência fraterna que circulou por bibliotecas, salas de aula, bares e esquinas, tendo alcançado o topo das paradas de sucesso nos melhores karaokês da cidade de São Sebastião.

Ao professor Parry Scott, Fernando Prioste e Carla Siqueira Campos, que me deram pistas valiosas para navegar com um pouco mais de lucidez nas águas do São Francisco.

A André Cruz e Letícia Almeida por compartilharem comigo o documentário que produziram sobre a hidrelétrica de Riacho Seco.

A Tatiana Walter, pelas dicas de leitura e pelas provocações instigantes durante um café numa tarde de outono.

A todos os trabalhadores e trabalhadoras do IBAMA, do Ministério Público, da Fundação Cultural Palmares e da Chesf que generosamente me concederam entrevistas tão fundamentais para a realização dessa pesquisa.

Ao Santarosa, Jacinto, Marcelo, Samuel, Erasmo, Jeferson, Anselmo, Maneco, Cenise, Paulo, Tiago, Camilla e Sandrinha. Por sua contribuição para minha formação política e intelectual. Por me mostrarem, cada qual à sua maneira, que as coisas são sempre mais complexas do que parecem. E que o mundo não cabe e jamais caberá dentro de uma planilha.

Ao Clauset, por me ensinar que pensar dói. E que um homem com uma dor é muito mais elegante. Por me fazer entender que estilo é atributo de gente e também de bons textos.

A Janice, Evalda, Alyne, Nery, Rosane, Peixinho, Fabiana, Firmino, Luiz Eduardo, Janete, Bete, Guilhermina, Mariza, Flavinha, Cris, Amanda, Lívia, Waldir, Barbosa, Armando e tantos outros colegas. Agradeço por compreenderem minha ausência em tempos de mestrado. E principalmente pela convivência profissional que, apesar do rolo compressor da burocracia, resiste em se deixar alienar completamente.

A minha mãe. Por seu inconformismo e sua capacidade de reinventar permanentemente os limites do possível.

Ao meu pai. Por me explicar com suas atitudes porque um metalúrgico pode ser muito mais brilhante do que qualquer engenheiro. Por ser meu eterno herói, inclusive por seus defeitos.

A Tati, por me convencer a comprar uma máquina de café, sem a qual essa dissertação jamais teria sido concluída. Por sua sagacidade e seu senso de humor atento e sofisticado. Por sua coragem, determinação e maturidade que me encham de surpresa e orgulho todos os dias.

A Marina, Felipe, Flavia, Lou, Zeza, Luizinho, Blunt, Cintia, Claudia, Cris, Borges, PM, Thais, Jana, Gabriel, Milena, João, Baraúna e Fabio. Meus queridos amigos e minha família escolhida. De alguma forma, esse texto é resultado também das experiências que compartilhamos e dos debates que fizemos (uns mais acalorados que outros), onde o afeto e a admiração nunca deixaram de estar presentes, apesar das diferenças.

Ao Marquinho, pelo companheirismo de todas as horas e pela parceria incondicional. Pelas revisões de texto e provocações tão fundamentais em tempos de escrita. Pela paciência com meu mau humor durante as crises. Obrigada por me fazer querer ser sempre melhor. E por me acolher, inclusive quando não dou conta.

A Luiz Gonzaga, Guimarães Rosa e João Cabral de Mello Neto. Por irem mais fundo para explicar a realidade sertaneja. Coisa que só os artistas e poetas conseguem fazer pra valer.

RESUMO

FERRETI, Michelle. Quando as lutas sociais reinventam a participação no licenciamento ambiental: o caso das hidrelétricas de Riacho Seco e Pedra Branca: Rio de Janeiro, RJ. 2013. 147p. Dissertação (mestrado) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2013.

Essa pesquisa busca discutir criticamente as oportunidades e limites para a participação social no licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos, de forma a contribuir para a politização desse debate, deslocando seu eixo de uma racionalidade puramente administrativa, operacional e econômica para uma noção de governança democrática, capaz de reconhecer a diversidade de modos de vida e respeitar a legitimidade dos atores presentes no meio rural brasileiro. Argumenta que, se por um lado, o licenciamento ambiental pode ser entendido como uma tecnologia de poder, sob forte controle do Estado e do capital, para disciplinar populações e corpos, de forma a neutralizar o conflito e viabilizar processos de reordenamento territorial que servem a interesses econômicos de natureza global, de outro lado, ele também tem se revelado um entrave a esse mesmo projeto de desenvolvimento. E, nesse sentido, o licenciamento ambiental tem se convertido em uma importante arena de disputas para grupos sociais subalternos que, mesmo sem acesso às estruturas hegemônicas de poder, rompem com a institucionalidade e reinventam sua participação no processo por meio de lutas sociais. Essas análises foram produzidas a partir do estudo de caso do licenciamento ambiental das hidrelétricas de Riacho Seco e Pedra Branca, previstas para serem instaladas no submédio São Francisco, na divisa dos Estados de Pernambuco e da Bahia.

Palavras-chave: licenciamento ambiental; participação; lutas sociais; conflitos; resistência.

ABSTRACT

FERRETI, Michelle. When social struggles reinvent participation in environmental licensing: the case of Riacho Seco and Pedra Branca hydroelectric projects: Rio de Janeiro, RJ. 2013. 147p. Dissertation (Master's degree in Social Sciences in Development, Agriculture and Society) – Institute of Humanities and Social Sciences, Federal Rural University of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2013.

This research aims to critically discuss the opportunities and limits for social participation in the environmental licensing of hydroelectric projects in a perspective that contributes to politicize the debate, displacing its focus from a purely administrative, operational and economical rationality to a notion of democratic governance that recognizes the diversity of lifestyles and respects the legitimacy of the actors present in the Brazilian rural areas. This study argues that while environmental licensing can be understood as a technology of power under strong state and capital control used to discipline populations and bodies in order to neutralize the conflict and facilitate processes of territorial reorganization that serve global economic interests, at the same time environmental licensing has also been an obstacle to this same development project. In this sense, it has turned into an important arena of disputes for subaltern social groups that, even without access to the hegemonic structures of power, disrupt the institutional process and reinvent their participation through social struggles. These analyzes were produced using the case study of the environmental licensing of Riacho Seco and Pedra Branca hydroelectric projects, planned to be installed in the San Francisco River, on the border between the states of Pernambuco and Bahia.

Key words: environmental licensing; participation; social struggles; conflicts; resistance.

LISTA DE SIGLAS

ABAL	Associação Brasileira de Alumínio
ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ABCE	Associação Brasileira de Companhias de Energia Elétrica
ABCM	Associação Brasileira de Carvão Mineral
ABEEÓLICA	Associação Brasileira de Energia Eólica
ABEER	Associação Brasileira das Empresas de Energia Renovável
ABIAPE	Associação Brasileira dos Investidores em Autoprodução de Energia
ABRACE	Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres
ABRACEEL	Associação Brasileira dos Agentes Comercializadores de Energia Elétrica
ABRADEE	Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica
ABRAGE	Associação Brasileira das Empresas Geradoras de Energia Elétrica
ABRAGEF	Associação Brasileira de Geração Flexível
ABRAGEL	Associação Brasileira de Geração de Energia Limpa
ABRAGET	Associação Brasileira de Geradoras Termelétricas
ABRATE	Associação Brasileira das Grandes Empresas de Transmissão de Energia Elétrica
AGAPAN	Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural
AHE	Aproveitamento Hidrelétrico
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
AID	Área de Influência Direta
ADA	Área de Abrangência
ANA	Agência Nacional de Águas
ANACE	Associação Nacional dos Consumidores de Energia
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
APINE	Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia Elétrica
APP	Áreas de Preservação Permanente
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCMA	Conselho Consultivo de Meio Ambiente
CEE	Companhia Estadual de Energia Elétrica
CEMIG	Companhia Energética de Minas Gerais
CERPCH	Centro Nacional de Referência em Pequenas Centrais Hidrelétricas
CETESB	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CGPAC	Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento
CHESF	Companhia Hidroelétrica do São Francisco
CIER	Comissão de Integração Energética Regional da América Latina
CMB	Comissão Mundial de Barragens
CMBEU	Comissão Mista Brasil - Estados Unidos
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco

COMAGE	Comitê de Meio Ambiente do Sistema Eletrobras
COMASE	Comitê Coordenador das Atividades de Meio Ambiente do Setor Elétrico
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONISE	Conselho Superior do Sistema Eletrobras
COPEM	Comitê de Operação, Planejamento, Engenharia e Meio Ambiente
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CRAB	Comissão Regional de Atingidos por Barragens
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CVSF	Comissão do Vale do São Francisco
DEM	Democratas
DMA	Departamento de Meio Ambiente
DNAEE	Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
ELETRONORTE	Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A
ELETROSUL	Eletrosul Centrais Elétricas S.A
EPA	Environmental Protection Agency
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
EXIMBANK	Export-Import Bank of the United States
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FAPES	Fundação Alto Uruguai de Pesquisa e Ensino Superior
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FEEMA	Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente
FCP	Fundação Cultural Palmares
FMASE	Fórum de Meio Ambiente do Setor Elétrico
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNCEF	Fundação dos Economiários Federais
FUNCOGE	Fundação Comitê de Gestão Empresarial
GEPAC	Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IRPAA	Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
IUCN	International Union for Conservation of Nature
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MEC	Ministério da Educação
MI	Ministério de Integração Nacional
MIR	Ministério de Integração Regional
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Medida Provisória
MP	Ministério Público
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NEPA	National Environmental Policy Act
NORFUND	Norwegian Investment Fund for Developing Countries

OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
OLADE	Organização Latino-americana de Desenvolvimento de Energia
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDMA	Plano Diretor de Meio Ambiente
PFL	Partido da Frente Liberal
PNAB	Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens
PND	Plano Nacional de Desestatização
PND II	Plano Nacional de Desenvolvimento II
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PRONERA	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RTID	Relatório Técnico de Identificação e Delimitação
SCMA	Subcomitê de Meio Ambiente das Empresas do Sistema Eletrobras
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SEMAN	Secretaria Nacional do Meio Ambiente
SEPAC	Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento
SEPPIR	Secretaria de Promoção da Igualdade Racial
SEREHMA	Superintendência dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SLAP	Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras
SPE	Superintendência de Planejamento e Expansão da Transmissão
SR	Superintendência Regional
STF	Supremo Tribunal Federal
SUDHEVEA	Superintendência da Borracha
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUDEPE	Superintendência de Desenvolvimento da Pesca
UHE	Usina Hidrelétrica
USP	Universidade de São Paulo
VMT	Verba de Manutenção Temporária

LISTA DE GRÁFICOS

GRAFICO 1: Financiamento do BNDES para Geração, Transmissão e Distribuição (Aprovações de crédito em R\$ bilhões correntes)	28
--	-----------

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Principais troncos de transmissão igual ou maior que 345 KW, ano 2010.	38
Figura 2: Programa de Expansão da Geração 1987/2010 – Região Nordeste.	39
Figura 3: Mapa com a localização das hidrelétricas de Riacho Seco e Pedra Branca	40
Figura 4: Mapa Situacional 2008 do Povo Indígena Truká.	50
Figura 5: Mapa Situacional 2009 do Povo Indígena Tumbalalá.....	51
Figura 6: Estrutura de funcionamento do Comitê Gestor do PAC	60
Figura 7: Organograma do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)	61
Figura 8: Participação total da Eletrobras no capital das empresas	65
Figura 9: Estrutura societária do Grupo Odebrecht	67
Figura 10: Estrutura da Jackson Empreendimentos Ltda.....	69
Figura 11: Estrutura Organizacional da Chesf	72

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Caracterização das hidrelétricas de Riacho Seco e Pedra Branca.....	37
Tabela 2: Lista de missões católicas em Pernambuco do século XVII	48
Tabela 3: Balanço da emergência étnica no sertão pernambucano de São Francisco (1926-1998).	53
Tabela 4: Comunidades que articulam a identidade quilombola ou são reconhecidas como etnicamente diferenciadas por agentes externos no sertão pernambucano.	54
Tabela 5: Hidrelétricas administradas pela Chesf	64
Tabela 6: Capital social da Eletrobras	66
Tabela 7: Marco legal do setor elétrico e dos atingidos	107

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1: OS CONFLITOS SOCIAIS E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO.....	6
1.1 – Quando os conflitos sociais se ambientalizam.....	6
1.2 – As consequências da ambientalização dos conflitos sociais no setor elétrico para o licenciamento ambiental das hidrelétricas.....	8
1.3 – As contradições do licenciamento ambiental das hidrelétricas previstas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).....	29
CAPÍTULO 2: OS ATORES SOCIAIS E SEU PAPEL NA CONFIGURAÇÃO DOS CONFLITOS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL - UM ESTUDO DE CASO	37
2.1 - O licenciamento ambiental das UHE de Riacho Seco e Pedra Branca.....	37
2.2. – Os atingidos e os perseguidos por barragens no submédio São Francisco: uma trajetória de lutas.....	45
2.3 – O Estado como um ator central na estruturação dos conflitos no submédio São Francisco.....	55
2.4 – Os “empreendedores” como sujeito oculto no conflito: uma história de descaso planejado.....	63
CAPÍTULO 3: A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E AS LUTAS CLASSIFICATÓRIAS NO ÂMBITO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL ...	74
3.1 – A delimitação da área de influência dos empreendimentos e o conceito de atingido.....	75
3.2 – A produção de invisibilidades e o acirramento dos conflitos.....	78
3.3 – A guerra dos cadastros.....	82
3.4 – A ação coletiva para ampliar a participação social no licenciamento ambiental.....	85
3.5 – A ação empresarial para desvirtuar os sentidos da participação no licenciamento ambiental.....	89
3.6– Um novo ator entra em cena: o Movimento dos Atingidos por Barragens.....	93
3.7– Quando as lutas reinventam a participação social no licenciamento ambiental.....	95
3.8 – Os novos enquadramentos interpretativos produzidos a partir da relação estabelecida com o MAB.....	96
3.9 – A mudança no repertório de ação coletiva e a ampliação de sua escala de influência.....	97
3.10 – Quando o próprio Estado desqualifica a participação social no licenciamento ambiental.....	100
3.11 – Quando o direito é acionado como fundamento das lutas sociais.....	102
CONCLUSÕES.....	109
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	112

INTRODUÇÃO

O objetivo dessa pesquisa é retratar, de forma crítica, as oportunidades e limites para a participação social no licenciamento ambiental, a partir do estudo de caso das hidrelétricas de Riacho Seco e Pedra Branca, previstas para serem instaladas no submédio São Francisco, na divisa dos Estados de Pernambuco e da Bahia, entre as barragens de Itaparica e Sobradinho.

A escolha do licenciamento ambiental como objeto de estudo se sustenta na hipótese de que ele tem se caracterizado como um lugar de tradução e conversão de antigos conflitos sociais em novas questões ambientais, na medida em que a noção de meio ambiente tem sido deslocada para ganhar novas interpretações historicamente datadas, socialmente construídas e politicamente manifestadas.

Conforme argumentarei mais adiante, o licenciamento ambiental é um artefato administrativo e político que mobiliza uma relação entre o Estado, o capital e as populações/comunidades locais e, portanto, atravessado por uma permanente assimetria de poderes, muitas vezes utilizado para neutralizar o conflito e legitimar a atuação de grandes empresas. Não obstante, meu interesse se concentra em identificar brechas e apontar estratégias encontradas por grupos sociais subalternos para expressar suas reivindicações latentes, reformular antigos debates e pautar seus interesses na agenda pública por ocasião do licenciamento ambiental. A despeito da formação de espaços privilegiados de poder, pretendo enfocar a constituição de contra poderes que podem ser compreendidos como formas de resistência.

Selecionei esses casos provocada pela atuação de comunidades quilombolas que decidiram produzir seu próprios cadastros, em contraposição aos registros elaborados por consultores contratados pela Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF) para embasar os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) para o licenciamento de duas novas barragens em sua região. A possibilidade de que comunidades rurais afetadas pelos empreendimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) estivessem disputando o emaranhado institucional do licenciamento ambiental para fazer aparecer seu ponto de vista, criando uma fenda no discurso dominante, despertou meu interesse. Ao procurar na base de dados de universidades de diferentes partes do país e em grupos de pesquisa especializados em conflitos socioambientais, não localizei estudos detalhados publicados a respeito dos casos citados, o que reforçou meu interesse de investigá-los.

Enquanto instrumento no âmbito da política nacional de meio ambiente, segundo o qual o órgão ambiental analisa a localização, instalação, ampliação e operação dos empreendimentos e atividades poluidoras, o licenciamento ambiental estabelece as regras, condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelas empresas, ao mesmo tempo em que deveria incorporar as demandas e os interesses dos grupos mais diretamente afetados. Se, por um lado, sua criação pode ser considerada um avanço para a discussão pública de grandes projetos, de outro, ele aprisiona a participação social em uma institucionalidade atravessada por relações de poder muito desiguais.

No primeiro capítulo, procuro traçar uma retrospectiva histórica da criação do licenciamento ambiental no Brasil. Argumento que ele não decorre de um processo natural ou espontâneo, mas da invenção e consolidação da temática ambiental enquanto uma questão pública, tal como proposto por Lopes (2004). Especialmente a partir da década de 1970, começa a ser desenvolvido um modelo internacional de tratamento das questões ecológicas que, associado às pressões exercidas por investidores estrangeiros e

diferentes movimentos sociais, leva o Estado brasileiro a reformular o arcabouço jurídico-institucional do meio ambiente no país. Esse contexto força as empresas a reorganizarem suas estratégias para atender as novas exigências e leva muitos movimentos sociais a articularem sua pauta de reivindicações com a dimensão ecológica, produzindo novos sentidos para o meio ambiente.

A primeira parte dessa pesquisa apresenta ainda, de forma resumida, a trajetória de formação e organização política do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), enfocando a progressiva incorporação de outros sujeitos sociais em suas lutas, tais como os povos e comunidades tradicionais, portadores de outras interpretações sobre o meio ambiente. Paralelamente, procura-se traçar também um panorama histórico das transformações do setor elétrico brasileiro, especialmente a partir da segunda metade do século XX, tanto do ponto de vista político quanto administrativo e institucional. Conforme apontam Corrêa e Paula (2012), a reconfiguração do setor elétrico reflete as disputas na definição das prioridades da política industrial brasileira e remetem aos debates da Assembleia Nacional Constituinte de 1946. Conforme os paradigmas daquele momento, a geração de energia elétrica era fundamental à superação do “atraso” do país. Para isso, era necessário promover expansão elétrica, não somente em nível federal, mas também nos estados.

O processo de planejamento estatal para viabilizar essa expansão tomou por base um conjunto de estudos produzidos por grupos que contaram com a participação tanto de técnicos brasileiros quanto norte-americanos, dentre os quais destacamos, para os fins dessa pesquisa, aqueles produzidos pela Comissão do Vale do São Francisco, fundada em 1948, e pela Comissão Mista Brasil - Estados Unidos (CMBEU), constituída em 1951. Procura-se discutir como, além de cumprir uma importante função de assessoria técnica para a formulação da política energética brasileira, os Estados Unidos contribuíram para a formação de toda uma geração de *policy-makers* nos anos de 1950 e 1960, contando com o financiamento do Banco Mundial para levar adiante os projetos que decorreram desse conjunto de iniciativas articuladas.

Trazendo essa discussão para os tempos mais recentes, o primeiro capítulo analisa ainda como as bases para a construção de grande parte das atuais usinas hidrelétricas que constam do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foram lançadas há pelo menos duas décadas e remetem ao *Plano Nacional de Energia Elétrica 1987-2010* (ELETROBRAS, 1987) – ou simplesmente *Plano 2010* como ficou conhecido posteriormente o documento, publicado pelo Ministério de Minas e Energia (MME) em dezembro de 1987.

Sem a pretensão de esgotar essa problemática, apresenta-se uma breve análise do perfil e da trajetória de três dos principais responsáveis pela elaboração do *Plano 2010* (ELETROBRAS, 1987): o então Ministro de Minas e Energia, Antônio Aureliano Chaves de Mendonça, o presidente da Eletrobras, Mário Penna Bhering e o Diretor de Planejamento e Engenharia da estatal na época, Antônio Carlos Tatit Holtz. E essas análises oferecem indícios de que parte dos técnicos e políticos que ocuparam cargos públicos estratégicos antes e durante a ditadura militar brasileira se mantiveram em posições chave no governo até o final da década de 1980, quando foram lançados novos planos que inspiram muitas das atuais obras de hidrelétricas previstas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Argumenta-se que esses projetos foram sendo delineados, especialmente a partir da década de 1950, e levados adiante pela ditadura militar e demais governos que a sucederam, em descompasso com o redesenho do campo ambiental do país que foi passando por profundas modificações.

Isso ajudaria a explicar porque o debate sobre o licenciamento tem adquirido tanta relevância atualmente. Ele tem se convertido em um obstáculo para que as novas obras das velhas hidrelétricas ocorram de forma previsível e dentro de prazos considerados razoáveis pelo Estado e pelo mercado. Esse problema se acentua, principalmente a partir de 2006, quando o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) amplia seus investimentos no setor.

Se, no plano nacional, as associações ligadas ao setor elétrico se articulam em torno de um fórum para tratar do licenciamento ambiental, no âmbito internacional, o Banco Mundial aprova, em março de 2006, uma nota conceitual para a realização de outro estudo intitulado: “Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate”, cujos resultados foram lançados dois anos depois, em março de 2008. Nele, a instituição afirma ter buscado, por meio do diálogo, de atividades e de projetos, contribuir para os esforços do governo brasileiro para o aprimoramento do mercado de negócios no país, no qual o licenciamento ambiental acaba sendo percebido como uma barreira.

A avaliação feita pelo Banco Mundial indica que os principais problemas decorrem “da parcial dissincronia entre os marcos regulatórios dos setores ambiental e elétrico” (BANCO MUNDIAL, 2008a, p. 9) sob o argumento de que, enquanto as regras do licenciamento ambiental mantêm-se fundamentalmente inalteradas desde suas origens no fim dos anos 80 e os órgãos ambientais ainda não alcançaram um significativo aumento de capacidade institucional, o setor elétrico vem se transformando profundamente nos últimos 10 anos.

O documento aponta ainda que “o licenciamento ambiental é seguramente um dos gargalos na regulação do setor elétrico” (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 96) e sugere “a criação e promoção de mecanismos de resolução de conflitos entre os atores do processo de licenciamento, já que o processo tem sido frequentemente judicializado, transferindo para o Poder Judiciário indefinições que deveriam estar sendo equacionadas no processo administrativo de licenciamento ambiental” (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 97).

Além de propor uma flexibilização do licenciamento, o Banco Mundial produz outros sentidos para a ideia de participação no processo, partindo de uma visão técnico-científica para lidar com os conflitos, associada à aplicação de tecnologias de construção de consenso, que supostamente transformariam o confronto em colaboração, conforme aponta Acserald (2010). Dessa forma, o Banco sugere a criação de mecanismos para invisibilizar os projetos contestatórios e contra-hegemônicos das comunidades impactadas, convertendo o embate ecológico em uma ação de parceria entre empresas, governos e sociedade civil (ACSERALD, 2010).

No segundo capítulo, proponho uma análise do caso estudado, no sentido de destacar os obstáculos que dificultam a participação social no âmbito do licenciamento ambiental. A partir de uma contextualização histórica da região pesquisada, busco apresentar os diferentes atores sociais em conflito, incluindo o próprio Estado que, enquanto uma entidade contraditória, representa de forma desigual e diferenciada os interesses divergentes da sociedade e do mercado.

Argumento que o próprio Estado não assume o papel unicamente de mediador, na medida em que ele pré-estrutura os conflitos socioambientais que se desenrolam no âmbito do licenciamento, conforme aponta Lamontagne (2011), pois ao mesmo tempo em que conduz um projeto desenvolvimentista que engloba os distintos ecossistemas e as populações a eles ligadas, também elabora leis e normas para assegurar os direitos de populações afetadas. Como, na prática, as políticas públicas tem se mostrado

insuficientes para fazer valer esses direitos, uma miríade de questões sociais, étnicas e multiculturais é deslocada para a esfera do licenciamento ambiental.

Procuro também articular os elementos que contribuem para identificar como a participação social no licenciamento ambiental do caso estudado vai sendo moldada, a partir da mobilização dos mais variados grupos e de suas condições para modificar a correlação de forças existentes. No caso das hidrelétricas de Riacho Seco e Pedra Branca, o licenciamento ambiental esbarra em disputas fundiárias que incluem um forte componente étnico e cultural por envolverem a afirmação de identidades que foram historicamente silenciadas e invisibilizadas no meio rural do submédio São Francisco. Essa região abarca muitas “terras tradicionalmente ocupadas” (ALMEIDA, 2004) que expressam uma diversidade de formas de existência coletiva em relações distintas com a natureza. O cenário ganha um complicador adicional frente à presença histórica de barragens na região, acompanhadas de um traumático processo de construção, graças à adoção de práticas autoritárias pelas empresas e pelo governo da época, que redundaram em um conjunto de passivos que marcam significativamente a memória coletiva.

Além do Estado e das comunidades, as análises produzidas sugerem a existência de outro ator importante na configuração dos conflitos presentes no licenciamento ambiental das UHE de Riacho Seco e Pedra Branca: as empresas interessadas nos leilões dos dois empreendimentos. No caso pesquisado, “os interessados nos empreendimentos” decidiram formar um consórcio que, além da CHESF, conta também com a participação das empresas Odebrecht, Engevix e Desenvix. Todas elas acumulam um amplo histórico de experiências no setor elétrico – conforme veremos mais adiante – de forma que as os conflitos socioambientais em torno da construção de barragens não são novidade para nenhuma dessas organizações.

Apresento também uma caracterização geral de cada uma dessas empresas, incluindo uma análise sobre sua composição acionária, na tentativa de argumentar que elas estão imbricadas em redes de poder e de interesses econômicos de natureza global, que contam com o Estado para seu funcionamento. Essas articulações em esfera mundial vão se capilarizando e se ramificando, com implicações territoriais concretas que adentram a casa das pessoas. E estão calcadas em um modelo de desenvolvimento concentrador que distribui de forma desigual as riquezas e os prejuízos por ele gerados.

O terceiro capítulo toma por base os casos estudados para discutir como, para além de um debate técnico e administrativo, o processo de licenciamento ambiental possui um forte componente político. O desenrolar das lutas classificatórias em torno da delimitação da área de influência dos empreendimentos pesquisados e da caracterização dos atingidos pelas hidrelétricas em questão nos fornece elementos empíricos significativos para aprofundar essa reflexão.

Em um primeiro momento, as comunidades impactadas pelos empreendimentos decidem participar do licenciamento ambiental, na perspectiva de disputar a institucionalidade para influenciar as representações sobre si mesma e seus territórios. No entanto, conforme as empresas interessadas nos empreendimentos e o próprio Estado desenvolveram mecanismos de sabotagem que desvirtuaram os sentidos da participação social e ela foi se revelando um componente acidental, ao invés de um elemento estruturante do licenciamento, esses grupos se recusaram a aceitar a inevitabilidade da instalação das barragens nos parâmetros definidos e decidiram assumir uma postura de resistência, modificando os padrões tradicionais de sua relação política com os centros de poder. Na medida em que foram sendo produzidas invisibilidades e ocultações consideradas centrais por esses próprios atores ao longo do processo, eles rompem com a institucionalidade para abrir outros canais de manifestação pública por meio de lutas sociais e disputas jurídicas, com vistas a negar

uma retórica de participação que, ao invés de contribuir para promover seus interesses, acaba por legitimar a violação de seus direitos.

Nesse contexto, a articulação das referidas comunidades com o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) muda radicalmente a configuração das lutas por gerar uma ruptura com a institucionalidade do licenciamento, o que resultou na reinvenção da participação social no processo. Contando com contribuições de algumas correntes teóricas da sociologia política, procuro analisar como a ação coletiva vai sendo moldada ao longo dessa trajetória.

Assim, a realização dessa pesquisa adota duas estratégias distintas. A primeira está centrada na análise do licenciamento ambiental do setor elétrico, a partir de uma retrospectiva histórica que procura captar as diferentes influências para sua atual configuração, discutindo suas implicações para a participação social na instalação de novas hidrelétricas no país. E a segunda estratégia se debruça sobre o estudo de caso para observar empiricamente como, a despeito dos limites institucionais, a participação social assume traços diferenciados em cada contexto, refletindo as características das dinâmicas sociais em constante movimento. Sem a pretensão de esgotar esse debate, argumento que a mobilização e organização política por parte de muitas comunidades para ampliar sua participação no licenciamento ambiental pode ser explicada por uma conjunção de fatores que transcendem o próprio instrumento administrativo.

Além da coleta de dados secundários e de um levantamento bibliográfico sobre o tema, esse estudo contou com visitas de campo para a realização de entrevistas com lideranças e moradores das comunidades atingidas pelos aproveitamentos hidrelétricos de Riacho Seco e Pedra Branca, bem como com gestores públicos municipais, técnicos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e do Ministério Público na região.

Paralelamente, foram realizadas consultas à documentação do processo de licenciamento ambiental das referidas hidrelétricas na sede do IBAMA em Brasília. E, a despeito de não estarem formalmente aprovados pelo órgão ambiental, as versões preliminares dos estudos de impacto ambiental (EIA) e os respectivos relatórios de impacto ambiental (RIMA) produzidos pelas empresas interessadas também foram utilizados como fonte de consulta.

Ademais, foram feitas também entrevistas com técnicos do governo federal, especialmente do IBAMA e da Fundação Cultural Palmares, representantes do Movimento dos Atingidos por Barragens e trabalhadores da Chesf, com a intenção de captar as perspectivas dos diferentes atores sociais sobre a situação. Considerando que o licenciamento ambiental das duas hidrelétricas ainda está em andamento e o grau de tensões que o atravessam é bastante elevado, a identidade dos indivíduos foi preservada, especialmente naqueles depoimentos que pudessem gerar exposições ou constrangimentos para os próprios atores sociais que contribuíram para tornar possível essa pesquisa.

CAPÍTULO 1: OS CONFLITOS SOCIAIS E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

1.1 – Quando os conflitos sociais se ambientalizam

Os conflitos sociais são parte integrante da história do pensamento sociológico, a tal ponto que os autores clássicos¹ dedicaram parte importante de suas obras para tratar do assunto, por meio de polarizações e problematizações fundamentais que contribuem para organizar o debate e ajudam a produzir novas interpretações para explicar a realidade social. Se, por um lado, esse tema não representa uma novidade em termos sociológicos, de outro, temos assistido mais recentemente à incorporação de uma nova dimensão a esse debate: o meio ambiente.

Nesse sentido, Lopes (2004) propõe o conceito de “ambientalização” de conflitos sociais como um neologismo capaz de explicar novos fenômenos ou novas percepções sobre um fenômeno enquanto um processo histórico. Assim como o termo “industrialização” ou “proletarização” seriam expressões de novos fenômenos do século XIX, o conceito de ambientalização, segundo o autor, diz respeito a um processo de incorporação da temática ambiental enquanto alvo de preocupação e debate públicos, especialmente nos últimos 40 anos, levando a transformações nos valores, na linguagem, nas instituições e no comportamento individual e coletivo.

Lopes (2004) explica que a invenção e consolidação da temática ambiental enquanto uma questão pública se explica fundamentalmente a partir de cinco fatores: (1) a ampliação da esfera institucional do meio ambiente entre os anos 70 e o final do século XX; (2) a existência de conflitos sociais locais que levam à descoberta da poluição e à interiorização de novas práticas em relação ao meio ambiente; (3) o fortalecimento da educação ambiental como novo código de conduta individual e coletiva; (4) a ampliação da participação social em debates ambientais por meio da criação de conselhos e comitês de meio ambiente e da formulação de programas de Agendas 21; e (5) o aprofundamento da questão ambiental como nova fonte de legitimidade e de argumentação nos conflitos tanto na área jurídica, quanto nas escolas, nas empresas e na sociedade civil de forma mais abrangente, incluindo movimentos sociais, associações de moradores e sindicatos.

Com relação ao primeiro ponto, é importante enfatizar que a institucionalização do campo ambiental brasileiro sofreu forte influência do debate internacional. Pádua (2002) demonstra que, desde os séculos XVIII e XIX, já estavam presentes no Brasil posições críticas quanto à maneira predatória como a sociedade se relacionava com a natureza, porém essas vozes ocupavam um lugar marginal no pensamento colonial. Ainda durante o Governo Vargas, a partir da década de 1930, Little (2003) relata que o Brasil passou por um surto conservacionista que resultou na criação dos primeiros Parques Nacionais e no surgimento dos primeiros códigos ambientais, por motivos que não serão aqui aprofundados. Mas, foi a partir da segunda metade da década de 1970, que a questão ambiental passou a ocupar, de fato, mais espaço na agenda pública, especialmente a partir da realização da **I Conferência da ONU para o Meio Ambiente**

¹ Nas palavras de Alexander (1987), “um clássico é o resultado do primitivo esforço da exploração humana que goza de status privilegiado em face da exploração contemporânea no mesmo campo. O conceito de status privilegiado significa que os modernos cultores da disciplina em questão acreditam que podem aprender tanto com o estudo dessa obra antiga quanto com o estudo da obra de seus contemporâneos.” (p. 24).

em Estocolmo em 1972, que avançou no sentido de introduzir o conceito de direito ambiental no universo jurídico internacional, mas isolou a questão ambiental dos processos sociais e econômicos, concentrando-se apenas no efeito da degradação ambiental, sem problematizar suas causas: o modelo econômico capitalista (LEMOS, 1999).

O posicionamento oficial da Comissão Governamental Brasileira no evento foi de defender o crescimento econômico e o progresso a qualquer preço, sem qualquer restrição em termos de proteção ambiental. À época, um editorial do *The New York Times*, criticou vigorosamente a frase: “Vamos à Poluição!”, proferida por João Paulo dos Reis Velloso, um dos estrategistas do chamado milagre econômico brasileiro e então ministro do Planejamento do Governo Médici, insinuando que quanto maior a poluição, maior o progresso². O Brasil também foi representado, nessa conferência, pelo embaixador Miguel Osório Almeida - nomeado oficialmente pelo general Emílio G. Médici – como porta-voz do país para as políticas ambientais. Participou ainda da representação oficial brasileira o então ministro Costa Cavalcanti – repudiado pela Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (Agapan) por conta de suas posições antiecológicas e seu envolvimento posterior na construção da hidrelétrica de Itaipu, conforme Noal (1999).

Em resposta às pressões externas, a fundação dos primeiros órgãos estaduais de Meio Ambiente no Brasil datam da década de 70, tais como: a Cetesb em São Paulo, a Feema no Rio de Janeiro e a Serehema no Paraná. Em 1973, é criada a primeira agência ambiental federal do governo brasileiro. A Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema) foi inicialmente vinculada ao Ministério do Interior, tendo passado, em seguida, para o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Lá permaneceu até 1987, quando volta para o Ministério do Interior. Dois anos depois, junta-se ao Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), a Superintendência da Borracha (Sudhevea) e a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (Sudepe), para a constituição do atual Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). No contexto dos preparativos para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento no Rio de Janeiro em 1992, o governo brasileiro criou a Secretaria Nacional do Meio Ambiente (Semam), ligada diretamente à Presidência da República que foi ocupada pela liderança ambientalista José Lutzenberger, titular da pasta de março de 1990 até meados de 1992. A Semam foi extinta em outubro de 1992, cedendo espaço ao Ministério do Meio Ambiente que, por sua vez, teve seu nome modificado outras duas vezes, em função da conjuntura. Em 1993, por ocasião do massacre dos ianomâmis, evento que alcançou ampla repercussão na mídia nacional e internacional, exigindo uma tomada de posição do governo, passou a chamar-se Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal. A outra mudança aconteceu em 1995, quando, após as eleições de 1994, toma posse no Ministério do Meio Ambiente Gustavo Krause, do então PFL nordestino, atual DEM. Nessa ocasião, acrescenta-se a expressão “Recursos Hídricos” ao nome do Ministério, passando esse a chamar-se oficialmente Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, conforme Carvalho (2001).

Essas alterações nos fornecem pistas de que a questão ambiental entra no organograma estatal sem endereço certo, oscilando conforme a conjuntura e as pressões externas. Mas, apesar dessa trajetória de descontinuidade na estrutura administrativa

² FRANÇA, Marta. **Brasil precisa investir em inovação para desenvolver a indústria verde.** Entrevista João Paulo Reis Velloso, 20 mar. 2012. Disponível em: <<http://radarrio20.org.br/index.php?r=site/view&id=232856>> Acesso em: 03 jun. 2013.

governamental, os órgãos públicos de meio ambiente dão contribuições significativas para a institucionalização do campo ambiental brasileiro (CARVALHO, 2001). Pádua (1991) se refere a um “ambientalismo de Estado” (p. 151) para discutir a relevância da atuação de técnicos dos órgãos ambientais no debate ecológico.

Lopes (2004) aponta que, para além da pressão internacional, o trabalho de construção da institucionalidade ambiental também está absolutamente permeado por conflitos sociais locais, como no caso do decreto-lei de 1975, conhecido como “decreto da poluição”, promulgado durante o regime militar. O mesmo trata do controle da poluição decorrente de atividades industriais e resulta de um conflito em função do fechamento de uma fábrica de cimento em Contagem-MG. Como resposta às manifestações de moradores com apoio de um padre local, o prefeito do município instaura uma ação por “direito de vizinhança” e o juiz manda fechar a fábrica por desobediência às determinações municipais quanto à instalação de filtros. Manifestantes são presos por suspeita de subversão e a ditadura reage, centralizando em nível federal o poder de fechar fábricas por motivos ecológicos.

Adicionalmente, com a eclosão das grandes greves operárias a partir do final da década de 70, muitos médicos e engenheiros do trabalho passaram a prestar assessoria sindical, o que levou à descoberta de novas doenças do trabalho, em virtude de sua contaminação por substâncias tóxicas. Assim, enfermidades que antes eram naturalizadas, passaram a ser compreendidas a partir de um novo enquadramento que surge em decorrência da descoberta da poluição. Progressivamente, a questão ambiental passou a ser associada às lutas sindicais, em função de suas implicações diretas para a saúde dos operários. Em alguns casos, esses conflitos extrapolaram as paredes das fábricas, ocasionando uma situação de revolta dos moradores de muitas cidades contra a instalação ou o funcionamento de indústrias, como o que aconteceu em Volta Redonda com a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), conforme Lopes (2004).

Assim, o autor coloca que o debate ecológico entra na pauta dos sindicatos e das empresas, envolvendo reivindicações a respeito de novas formas de produzir, melhorias nas condições de trabalho e, por consequência, cuidados com o meio ambiente. Também passa a estar presente nas escolas, a partir da instituição da educação ambiental como uma disciplina transversal. Dessa forma, sem a pretensão de esgotar esse debate, argumentamos que a descoberta da poluição e outros tantos problemas ambientais decorrem da importância crescente do meio ambiente enquanto alvo de preocupações coletivas. E, na medida em que a temática ambiental vai adquirindo mais espaço e relevância na agenda pública, o meio ambiente vai sendo deslocado para ganhar novas interpretações construídas ativamente pelo Estado, pelo mercado e pela sociedade. Na seção seguinte, iremos discutir como esse processo histórico se desenrolou no âmbito do setor elétrico e produziu consequências concretas para a configuração do licenciamento ambiental das hidrelétricas no país.

1.2 – As consequências da ambientalização dos conflitos sociais no setor elétrico para o licenciamento ambiental das hidrelétricas

Benincá (2011) propõe uma divisão da história do setor energético brasileiro em quatro períodos: *(I) da Proclamação da República (1889) à Revolução de 1930* – quando a economia se caracterizava pela produção primário-exportadora e a energia era majoritariamente oriunda de fontes vegetais; *(II) de 1930 a 1945* – quando o país começa a ampliar sua matriz energética, em função do início do processo de industrialização; *(III) de 1945 ao final da década de 80* – fase marcada pela intervenção

direta do Estado no setor energético, assumindo duplamente um papel de planejador e empreendedor de grandes projetos, com políticas intimamente ligadas aos interesses do capital transnacional; (IV) *da década de 1990 até os dias atuais* - marcado pelo processo de privatização do setor elétrico.

Se, entre 1930 a 1945, o país já começa a sofrer certa defasagem entre oferta e demanda de energia em decorrência do processo de industrialização, é o período seguinte, após 1945, que leva a mudanças no parque gerador de energia elétrica. Conforme apontam Correa e Paula (2012), tais transformações refletem as disputas na definição das prioridades da política industrial brasileira e remetem aos debates da Assembleia Nacional Constituinte de 1946. Os novos rumos definidos apontavam para o incremento da participação estatal no setor elétrico, que passou a ocupar um espaço até então controlado majoritariamente por grupos estrangeiros como a Light (parte da holding canadense Brazilian Traction, Light and Power Company, Limited, desde 1912, depois Brascan Limited) e a American and Foreign Power Company (Amforp, pertencente à holding norte-americana Electric Bond and Share Co.).

Conforme os paradigmas daquele momento, a geração de energia elétrica era fundamental à superação do “atraso” do país. Para isso, era necessário promover o planejamento de sua expansão, não somente em nível federal, mas também nos estados. Foram então criadas a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf) em 1945, a Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEE) em 1947, a Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig) em 1952, o Plano Nacional de Eletrificação em 1954, a Furnas Centrais Elétricas S.A. em 1957 e a Eletrobras em 1962.

Assim, entre 1952 e 1962, a participação das empresas estatais na capacidade instalada de energia elétrica passou de 6,8% para 31.3%, conforme Correa e Paula (2012). Esse processo de expansão teve como base os estudos e planos produzidos, com o apoio do Estado, dentre os quais destacamos, para os fins dessa pesquisa, os produzidos tanto pela Comissão do Vale do São Francisco fundada em 1948, quanto pela Comissão Mista Brasil - Estados Unidos (CMBEU) constituída em 1951:

A Comissão Mista Brasil – Estados Unidos (CMBEU) foi então, talvez, um dos esforços mais sistemáticos e de maior alcance temporal na área de planejamento. Formou-se por meio de uma proposta do governo brasileiro aos Estados Unidos, na conferência de embaixadores americanos, em abril de 1950. Instalada em abril de 1951, a equipe da CMBEU era formada por técnicos e funcionários públicos brasileiros, dirigidos pelo engenheiro Ary F. Torres, e por técnicos norte-americanos, e elaborou, entre 1951 e 1953, um diagnóstico da economia brasileira, apresentando quarenta e um projetos específicos (visando o financiamento do Banco Mundial e do Eximbank), envolvendo 387 milhões de dólares, especialmente nas áreas de transporte e energia elétrica. Tais projetos abririam caminho à industrialização massiva do país. O trabalho apontava o “estrangulamento” da economia brasileira, enfatizando a necessidade de investimentos na área de infraestrutura, como o parque de geração de energia elétrica e de transportes, enquanto saída para a disseminação e dinamização da indústria. (...) Esse diagnóstico seria a base principal do futuro Plano de Metas, no governo do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961). Muitos desses projetos, frutos do trabalho da Comissão, foram levados a cabo posteriormente, sob o patrocínio do governo brasileiro através do BNDES (Correa e Paula, 2012, p. 3).

Dessa forma, o Banco Mundial e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) - criados inicialmente com o objetivo de financiar projetos de recuperação econômica dos países atingidos pela Segunda Guerra Mundial – começaram a redirecionar suas atenções para os países do então denominado “Terceiro

Mundo”, dentre eles o Brasil. Se, até 1952, cerca de 50% dos empréstimos concedidos estavam direcionados para os países europeus, esse padrão se altera nas décadas de 1950 e 1960, quando cerca de 70% dos empréstimos do Banco Mundial concentram-se no financiamento dos setores de energia, comunicações e transporte (CORREA e PAULA, 2012).

Leopoldi (1991) explica que, além de cumprir uma importante função de assessoria técnica para a formulação da política energética e de transportes no Brasil (privilegiando as rodovias, em detrimento das ferrovias predominantes até então), a Comissão Mista Brasil Estados Unidos (CMBEU) também contribuiu fortemente para a formação de toda uma geração de *policy-makers* nos anos de 1950 e 1960, tais como: Lucas Lopes, Roberto Campos, Otavio G. Bulhões, San Tiago Dantas, Alexandre Kafka, Rômulo Almeida, dentre outros. Também tiveram participação destacada na Comissão vários membros do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), fundado em 1955 como um núcleo de disseminação de ideias em torno do desenvolvimentismo e vinculado ao então Ministério de Educação e Cultura (MEC).

A partir da formulação e implementação desse conjunto de políticas desenvolvimentistas, ainda durante as décadas de 40 e 50, começam a surgir os primeiros movimentos de resistência contra as hidrelétricas no país, conforme Soares (1998). No entanto, é partir da ditadura militar que essa resistência se intensifica, na medida em que o governo decide levar adiante os planos de expansão da estrutura de geração de energia, por meio da construção de grandes hidrelétricas em quase todas as regiões. Em 1968, é criada a Eletrosul e, em 1972, a Eletronorte. E, nesse contexto, desenrola-se o chamado “milagre econômico brasileiro” contando com amplo apoio político e financeiro do capital internacional³.

Assim, ainda que o período posterior ao golpe militar tenha sido marcado por governos autoritários e repressivos, sem espaço para o debate público e a participação política da sociedade, os conflitos sociais em torno da construção de hidrelétricas começaram a se multiplicar, especialmente a partir de meados da década de 70. Reis (2007) explica o surgimento dessa resistência fundamentalmente a partir de três fatores: (1) o relaxamento da repressão política comandada pelos governos militares e o início do processo de democratização, para o qual contribuiu de forma significativa a atuação combativa de diferentes movimentos sociais, incluindo o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB); (2) as mudanças estruturais na economia agrária com aceleração do processo de modernização agrícola e as consequentes alterações nos padrões produtivos, nas possibilidades de acesso a terra e nas políticas públicas voltadas para a agricultura familiar⁴; (3) a presença e atuação na arena política dos sindicatos de trabalhadores rurais e de setores da chamada “Igreja Progressista”, ou “Igreja Popular”⁵.

Os movimentos coletivos contra as barragens ganharam maior amplitude e visibilidade, a partir da construção da hidrelétrica de Itaipu, que se tornou exemplar não apenas por ser a maior do mundo, símbolo de engenharia nacional e da potência do Estado, mas também pelo desprezo com que foram tratados os atingidos, conforme Vainer (2004). A construção de Itaipu remete ao II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) lançado pelo governo Geisel como resposta ao auge da crise internacional do petróleo, propondo o avanço na pesquisa de petróleo, o programa nuclear, a substituição parcial da gasolina e a construção de hidrelétricas. Itaipu foi a primeira de uma sequência de outras usinas construídas pela ditadura militar. Sua implantação foi

³ Conforme filme: O DIA que durou 21 anos. Direção: Flavio Tavares Camilo. Produção: Karla Ladeia: Pequí Filmes, 2011.

⁴ Conforme Navarro (1996), p. 131.

⁵ Segmento da Igreja Católica orientado pela Teologia da Libertação, conforme Paiva (1985).

seguida das usinas de Sobradinho e Itaparica no nordeste, a usina de Tucuruí no Pará (a maior hidrelétrica 100% brasileira) e as usinas de Itá e Machadinho na Bacia do Rio Uruguai no sul do país.

Lançando as bases das lutas que levariam à posterior constituição do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) como um movimento social de abrangência nacional, os agricultores expropriados pela construção da hidrelétrica de Itaipu criaram o *Movimento Justiça e Paz*, com a finalidade de reivindicar a justa indenização de suas propriedades. O movimento estruturou-se a partir de uma assembleia convocada pela Comissão Pastoral da Terra em outubro de 1978 para problematizar as indenizações irrisórias oferecidas pela empresa e pelo Estado, reunindo 1.500 pequenos agricultores e contando com o apoio dos sindicatos de trabalhadores rurais e membros da Igreja Luterana (VAINER, 2004; BENINCÁ, 2011).

Entre 1978 e 1980, as populações afetadas pela barragem de Itaipu começaram a estruturar abaixo-assinados e organizar ocupações para denunciar as violações de direitos a que estavam submetidos (GERMANI, 1982). Passaram, inclusive, a dar visibilidade aos impactos ambientais da obra, como no caso do desaparecimento dos saltos de sete quedas no município de Guaíra, em decorrência do alagamento previsto (SOARES, 2001). Em julho de 1980, os atingidos acamparam diante do escritório da empresa construtora, originando “o primeiro acampamento da história dos atingidos no Brasil” (BENINCÁ, 2011, p. 82).

Após a notícia de que seriam construídas outras 25 usinas na Bacia do Rio Uruguai, outros coletivos rurais se organizaram sob a influência da experiência recente de Itaipu, localizada em região muito próxima. Os novos empreendimentos, conhecidos como “Projeto Uruguai”, contaram com forte reação antecipada, inaugurando um verdadeiro “campo social de conflitos” (SIGAUD, 1986, p.168), especialmente em relação às duas primeiras usinas previstas: as hidrelétricas de Machadinho e Itá.

Em dezembro de 1979, foi criada uma Comissão de Barragens – chamada posteriormente de *Comissão Regional de Atingidos por Barragens da Bacia do Rio Uruguai (CRAB)*⁶ - integrada por religiosos, sindicalistas e um professor da Fundação Alto Uruguai de Pesquisa e Ensino Superior (Fapes) para exigir maiores informações da Eletrosul sobre o projeto. Foi a missão de alerta junto às comunidades, lançada por agentes de pastorais e professores que “deu ao movimento sua marca diferenciadora: o fato de ter se organizado antes mesmo do anúncio oficial do projeto” (MORAES, 1996, p. 139).

Na tentativa de pressionar a Eletrosul e o governo contra tais obras, foi organizada, em fevereiro de 1983, uma romaria no distrito de Carlos Gomes, no município de Viadutos (RS). O evento reuniu cerca de 20 mil pessoas e teve como tema: *Águas para a vida e não para a morte*, expressão que mais tarde seria

⁶Em termos operacionais, a CRAB era constituída, até final de 1983, por uma secretaria, localizada em Erechim (RS), “responsável pelos trabalhos burocráticos e pela coordenação geral do movimento” (CRAB, 1985). No início de 1984, lideranças da CRAB decidiram pela criação de uma “executiva”, composta por representantes dos atingidos de várias regiões da Bacia do Uruguai, por sindicalistas, assessores e pessoal da secretaria. Foi o início desta mobilização e a constatação da necessidade de ampliá-la que acabou por resultar em uma reestruturação da CRAB, sendo criadas, em março de 1985, quatro comissões regionais, cada uma com a função de coordenar nas respectivas regiões o que passou a ser denominado de “Movimento dos Atingidos por Barragens”. Em 1986, além das comissões regionais, da secretaria e da executiva, foi instituída como “espaço de discussão e deliberação do Movimento”, a “assembleia” (CRAB, 1990), de início anual e posteriormente bianual. Neste mesmo ano foi criada uma quinta região (Roncador/Garabi), com a finalidade de estimular a organização dos agricultores familiares que seriam afetados por três usinas hidrelétricas binacionais (nos limites do Brasil com a Argentina) a serem implantadas igualmente no vale do Uruguai (REIS, 2007, p. 480).

incorporada à bandeira do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB). No ano seguinte, foram coletadas um milhão de assinaturas em um abaixo-assinado intitulado “Não às barragens”, entregue ao Ministro Extraordinário de Assuntos Fundiários (BENINCÁ, 2011).

Nesse mesmo período, a região nordeste do país também passou a vivenciar mobilizações contra as barragens após o traumático processo de construção da Usina de Sobradinho, cuja implantação levou ao alagamento de 4.214 km², à expropriação de 26 mil propriedades e ao deslocamento compulsório de cerca de 72 mil pessoas. (SIGAUD, 1986; MACHADO, 1987; DUQUE, 1982; BARROS, 1983). As obras civis foram iniciadas ainda durante os anos de chumbo sem que houvesse qualquer plano de reassentamento (VAINER, 2004). Em 1975, foi apresentada à população atingida duas opções: receber uma passagem para São Paulo ou ser reassentada no município de Serra do Ramalho-BA, em região seca, há 700 km de distância⁷.

Em 1979, ao mesmo tempo em que a hidrelétrica Sobradinho entrou em operação, a barragem de Itaparica começou a ser construída. Porém, dessa vez, a resistência se organizou de maneira mais contundente, em torno de uma articulação que ficou conhecida como **Polo Sindical do Submédio São Francisco**. “Vale a pena destacar o fato de que, contrariamente ao que havia acontecido no Sul do país, não se constituiu aqui uma forma de organização específica dos atingidos, mas uma articulação intersindical para levar adiante a luta”⁸. Como resultado, milhares de pessoas participaram de sucessivas mobilizações e atos públicos enfrentando ampla repressão por parte dos agentes do Estado (VAINER, 2004).

É importante pontuar que a experiência vivida pelos atingidos em determinada área “era capitalizada como conteúdo pedagógico e político em outras regiões” (BENINCÁ, 2011, p. 85). Na região Norte, destacou-se a experiência dos atingidos pela barragem de Balbina, no Rio Uatumã (AM), cuja construção se inicia em meados dos anos 70. Posteriormente, começam também as obras da usina de Tucuruí (PA) e, em 1978, a Eletronorte inicia o processo de cadastramento das famílias que teriam que ser deslocadas, sem qualquer acordo ou esclarecimento prévio à população atingida. Como consequência, no final de 1981, surgiu ali o *Movimento dos Expropriados pela Barragem de Tucuruí* que organizou sucessivos acampamentos em frente aos escritórios da Eletronorte, com apoio dos sindicatos de trabalhadores rurais, para reivindicar reassentamento, indenizações justas e ressarcimento de seus prejuízos. Em novembro de 1984, a usina é inaugurada e, com o barramento do rio, acelerou-se o processo de degradação da qualidade da água com repercussões na saúde pública, redução da pesca e alterações no regime do rio, evidenciando a relação entre qualidade de vida e as condições ecológicas (BENINCÁ, 2011).

Na medida em que a resistência contra as barragens começou a ganhar força e escala, os impactos da implantação de hidrelétricas passaram a ser mais fortemente divulgados, o que levou a uma desnaturalização de suas consequências socioambientais junto à sociedade. Assim, Reis (2007) coloca que o discurso do progresso passou a ser tensionado pela identificação de perdas e danos, tanto em relação ao meio ambiente quanto em relação aos habitantes das áreas impactadas. Isso alterou radicalmente a configuração das lutas e do debate público, exigindo, inclusive, um posicionamento do

⁷ Conforme publicação resultante do 1º Encontro Nacional de Trabalhadores Atingidos por Barragens. *Terras sim, barragens não*.

⁸ Conforme MAB, *Manual do atingido: uma história de organização e luta* – parte 1. Realização: Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional/Universidade Federal do Rio de Janeiro (ETTERN/IPPUR/UFRJ). Coordenação: Carlos Vainer e Flavia Braga Vieira. 2005, p.3.

Estado e das empresas do setor elétrico, conforme veremos mais adiante. A partir da eclosão desses conflitos, a sociedade passou a reconhecer que a instalação de hidrelétricas envolvia uma problemática complexa que não se reduz a uma dimensão técnica e econômica. Portanto, o debate sobre suas consequências socioambientais foi ganhando a adesão de outros setores progressivamente.

Lemos (1999) aponta que, em meados da década de 1980, o Banco Mundial e o BIRD também passaram a incorporar a temática ambiental como alvo de preocupações, em função das repercussões dos impactos dos grandes empreendimentos que financiavam. Como investidores, essas instituições tinham condições de pressionar os países que faziam empréstimos a adotarem mecanismos para tratar dessa problemática. Adicionalmente, o autor coloca que, a partir da Conferência de Estocolmo, diferentes países começaram a estabelecer políticas para lidar com a degradação do meio ambiente. Assim, o Estado passou a ser convocado a assumir a responsabilidade pela qualidade ambiental. Através da promulgação do *National Environmental Policy Act of 1969 (NEPA)*, os Estados Unidos inauguraram a adoção de uma sistemática institucionalizada para a avaliação de impacto ambiental. E a experiência americana forneceu um modelo inicial que inspirou muitas mudanças nos dispositivos legais brasileiros.

Se até o ano de 1981, o Brasil possuía apenas legislações setoriais sobre o uso de recursos naturais específicos, tais como: o Código das Águas⁹ (1934), o Código Florestal (1934 e 1965) e o Código de Pesca (1937 e 1967), todas essas tensões sociais, conjugadas às pressões exercidas pelos agentes financiadores internacionais e a um modelo internacional de tratamento da questão ambiental, contribuíram sobremaneira para que o Estado brasileiro criasse uma *Política Nacional de Meio Ambiente* e um *Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)*, conforme a lei federal 6.938/81. Nesse contexto, o **licenciamento ambiental**¹⁰ surgiu como um dos doze instrumentos dessa política:

Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental;

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (grifo meu);

V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;

VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumento de Defesa Ambiental;

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

⁹ O art. 139 do Código de Águas, estabelecido pelo Decreto nº 24.643 de 10 de julho de 1934, propõe que: “O aproveitamento industrial das quedas de águas e outras fontes de energia hidráulica, quer do domínio público, quer do domínio particular, far-se-á pelo regime de autorizações e concessões instituído neste Código.

¹⁰ Art 10º da lei federal 6.938/81: “A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, **dependerão de prévio licenciamento** (grifo meu) de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis”

X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;

XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

Apesar de ter sido instituído em nível federal em 1981, o licenciamento ambiental já tinha sido adotado pela primeira vez no estado de São Paulo cinco anos antes, por meio da lei estadual nº 997 de 31 de maio de 1976, que dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente¹¹. Em seguida, o governo do Estado do Rio de Janeiro criou o decreto do Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras (SLAP) que correspondia a um catálogo de prescrições técnicas de atividades produtivas nos limites toleráveis para o licenciamento, com base na experiência da agência federal de controle ambiental norte-americana, a Environmental Protection Agency (EPA) (LOPES, 2004).

Se, por um lado, a criação da Política Nacional de Meio Ambiente no Brasil pode ser considerada um avanço, de outro, ela não deu conta de resolver os enormes passivos que já tinham sido gerados pelos grandes projetos edificadas pelo setor elétrico até aquele momento. Evidência disso é que, em 1985, seis mil manifestantes decidiram ocupar o canteiro das obras de Itaparica no nordeste, cansados de esperar pelos resultados das reuniões com a Chesf e o governo.

Nesse mesmo ano, o governo inovou ao instaurar o instrumento jurídico da **ação civil pública**¹² como um recurso contra atos lesivos ao patrimônio ambiental, histórico e cultural, baseado no direito coletivo. Essa nova lei estabeleceu que, além do Ministério Público, outras entidades públicas e privadas também poderiam agir de forma juridicamente legítima na defesa do meio ambiente; tais como: União, Estados e Municípios, autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou associação constituída há pelo menos um ano, que incluísse entre suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Assim, institui-se um novo tipo de sujeito jurídico em relação ao meio ambiente, dentro do campo do direito coletivo, em contraposição ao tradicional direito individual privado. Esse marco jurídico contribuiu para reforçar a ideia de que o meio ambiente não fosse entendido como objeto de apropriação privada e exclusiva, deslocando a esfera individual para arranjos coletivos, como nova base para o tratamento das questões ambientais de interesse comum (LEMOS, 1999).

No ano seguinte, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) editou a resolução nº 01/86, que regulamentou a obrigatoriedade de realização de Estudos de

¹¹ Não por acaso, São Paulo é também o berço da mais antiga instituição ambiental conservacionista brasileira, a Associação de Defesa da Flora e da Fauna, criada em 1956, cujo fundador, Paulo Nogueira Neto, veio a tornar-se o primeiro Secretário de Meio Ambiente do Brasil entre 1974 e 1986. O Rio Grande do Sul também tem um papel destacado na história do movimento ecológico brasileiro. A Associação Gaúcha de Proteção ao Meio Ambiente (Agapan), fundada em 1971, é considerada a primeira organização ambientalista combativa da década, sob a liderança de José Lutzemberger. O Rio de Janeiro também tem uma forte tradição ambientalista tendo sido palco, em 1958, do surgimento da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza, uma das primeiras, mais estruturadas e ativas organizações ambientalistas até os dias de hoje (CARVALHO, 2001, p. 82).

¹² Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Qualquer **pessoa poderá** e o **servidor público deverá** provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção, conforme os artigos 5º e 6º da lei federal 7.347/85.

Impacto Ambiental (EIAs) e Relatórios de Impacto Ambiental (RIMAs) como parte do processo de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) exigido para o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras¹³. Instaurou, adicionalmente, as audiências públicas como um mecanismo formal - ainda que facultativo - de participação da sociedade nas discussões dos estudos ambientais. Essa normativa passou a ser aplicada à construção de barragens e foi considerada “um fator favorável aos atingidos” (BENINCÁ, 2011, p. 106).

É importante ressaltar que os modelos norte-americanos de avaliação de impacto ambiental influenciaram fortemente a maneira como foram sendo realizados os estudos de impacto ambiental e os relatórios de impacto ambiental (EIA/RIMA) no licenciamento de grandes empreendimentos no Brasil. O mesmo vale para a forma como se deu a institucionalização de um mecanismo formal de participação da sociedade na discussão dos projetos poluidores por meio das audiências públicas.

Sob esse contexto de pressão, o setor elétrico começou a tomar providências, no sentido de organizar uma resposta mais estruturada em função das resistências que enfrentava e das novas exigências legais a que estava submetido. Em 1986, a Eletrobras publicou dois documentos voltados ao tratamento da questão ambiental. O primeiro foi o **Manual de Efeitos Ambientais dos Sistemas Elétricos** (ELETROBRAS, 1986) que funcionava como roteiro básico e uniforme para a elaboração de estudos ambientais, servindo como guia na elaboração de EIA/RIMA para atender a legislação vigente. O segundo foi o **I Plano Diretor para Proteção e Melhoria do Meio Ambiente nas Obras e Serviços do Setor Elétrico (I PDMA)** (ELETROBRAS, 1986):

Por ocasião da preparação do I PDMA, as áreas de meio ambiente das empresas do Setor Elétrico identificaram como prioritários seis temas, dos quais cinco (inserção regional, remanejamento de grupos populacionais, tratamento das interferências do Setor com populações indígenas, flora e fauna e carvão) foram objeto de estudos coordenados pela ELETROBRAS (...) **Tendo em vista a experiência passada do Setor e a crescente valorização das questões socioambientais por parte da sociedade e do Setor Público, propuseram um elenco de diretrizes e recomendações de caráter genérico, que proporcionam uma proposta de atuação para as concessionárias do Setor** (grifo meu), a partir da qual podem ser desenvolvidas linhas de ação específicas em função das características de cada empreendimento e do ambiente em que se insere. Estes estudos envolveram a contratação dos serviços de instituições de pesquisa e firmas de consultoria, com custo direto estimado em cerca de US\$ 1.500.000, e contaram em seu desenvolvimento com a ativa participação das empresas do Setor (ELETROBRAS, 1991, p. 95-96).

Em dezembro do mesmo ano, a empresa institui seu **Conselho Consultivo de Meio Ambiente (CCMA)**, criado como um órgão de aconselhamento da Diretoria Executiva da Eletrobrás, constituído por personalidades com experiência e conhecimento na área social e ambiental, sem vinculação direta com o setor elétrico:

Através da análise dos estudos temáticos, de visitas às obras em andamento e da apreciação dos estudos das concessionárias, este Comitê tem tido papel de grande relevância na definição de **um novo posicionamento estratégico do Setor face às questões sociais e ambientais mais importantes com que se defronta** (grifo meu). Para tanto, sua ótica multidisciplinar e extra-setorial

¹³ RESOLUÇÃO CONAMA Nº 001, de 23 de janeiro de 1986

Artigo 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente (...)

muito tem contribuído nas discussões com a direção da ELETROBRAS e de empresas como ELETRONORTE, CHESF e ELETROSUL, que já tiveram projetos analisados pelo Comitê (ELETROBRAS, 1991, p. 94-95).

Enquanto a estrutura e as práticas de gestão da Eletrobras passavam por reformulações, as obras de Itaparica tornaram a ser paralisadas por manifestantes. Pressionada, a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF) decidiu ceder ao Polo Sindical do Submédio São Francisco, aceitando o princípio de “terra por terra” ao invés de indenização monetária, e reconhecendo o direito dos atingidos de participar da seleção e compra de terras, assim como da administração do reassentamento. A empresa comprometeu-se também a pagar 2,5 salários mínimos até o início da produção nos reassentamentos, o que ficou conhecido como VMT, isto é, verba de manutenção temporária (VAINER, 2004).

No ano seguinte, a Eletrosul, o Ministério de Minas e Energia e a Comissão Regional dos Atingidos por Barragens da Bacia do Rio Uruguai (CRAB) também assinaram um acordo histórico, envolvendo a implantação das barragens de Itá e Machadinho. Dentre as várias cláusulas, destacamos: (1) o fim das negociações individuais e aceitação, por parte da Eletrosul, de que todas as negociações fossem feitas, comunidade por comunidade, com a presença de representantes da CRAB; (2) o atrelamento do cronograma das obras ao cronograma de negociação e solução dos problemas sociais; e (3) a oferta a todos os atingidos, inclusive aos não proprietários, da possibilidade de reassentamento coletivo. “Com base neste acordo, foi produzido um manual com as diretrizes e critérios para o reassentamento” (CDDPH, 2010, p.18).

Nesse mesmo ano de 1987, o licenciamento ambiental sofreu novas reformulações. A Resolução CONAMA nº 06/1987 criou regras para o licenciamento de obras de grande porte, especialmente as de energia elétrica¹⁴. Já a Resolução CONAMA nº 09/1987 definiu os parâmetros para a realização de audiências públicas ao longo do processo de licenciamento¹⁵. Nessa conjuntura, a Eletrobras decide estruturar um **Departamento de Meio Ambiente** em seu organograma:

Embora já existisse há vários anos um grupo dentro da ELETROBRAS dedicado ao exame dos aspectos socioambientais, **a crescente importância do assunto indicou a conveniência da criação de um órgão formal dentro da estrutura da empresa, com atribuições específicas nessa área** (grifo meu). Assim, em fevereiro de 1987, constituiu-se a Divisão de Meio Ambiente, no âmbito do Departamento de Estudos Energéticos, a qual, em agosto do mesmo ano, foi alçada ao nível de Departamento. (...) O Departamento de Meio Ambiente - DEMA se dedica a estudos que subsidiem a **definição de diretrizes e metodologias para o Setor e ao acompanhamento de ações específicas na área socioambiental, em especial daquelas vinculadas ao plano de expansão** (grifo meu), em estreita articulação com as concessionárias do Setor (ELETROBRAS, 1991, p. 95).

¹⁴ RESOLUÇÃO/CONAMA/N.º 006 de 16 de Setembro de 1987:

Art. 1º - As concessionárias de exploração, geração e distribuição de energia elétrica, ao submeterem seus empreendimentos ao licenciamento ambiental perante o órgão estadual competente, deverão prestar as informações técnicas sobre o mesmo, conforme estabelecem os termos da legislação ambiental pelos procedimentos definidos nesta Resolução.

¹⁵ RESOLUÇÃO/CONAMA/N.º 009, de 03 de dezembro de 1987

Art. 1º - A Audiência Pública referida na RESOLUÇÃO CONAMA N.º 001/86, tem por finalidade 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.

Paralelamente, para projetar os rumos do setor em um horizonte de longo prazo, a Eletrobras elaborou o *Plano Nacional de Energia Elétrica 1987-2010* (ELETROBRAS, 1987) que ficou posteriormente conhecido como *Plano 2010*. O documento apresentava um capítulo específico para tratar da questão ambiental, denominado “**Meio Ambiente e Inserção Regional dos Empreendimentos**”, conforme abaixo:

A atuação do Setor Elétrico na área ambiental, não obstante ser significativamente maior do que a de outros setores da economia, vem sendo questionada pela opinião pública (grifo meu). Tal situação decorre do efeito conjugado do maior envolvimento de diversos segmentos da sociedade nos processos de tomada de decisão de entidades governamentais; do conhecimento incompleto e superficial, por parte do público, das medidas efetivamente adotadas pelo Setor Elétrico (em especial aquelas intensificadas nos últimos três anos); e de uma **maior conscientização, nacional e internacional, da relevância da conservação e recuperação do meio ambiente para a sociedade** (grifo meu).

(...) O Plano Diretor vem sendo elaborado sob a coordenação da Eletrobras. Uma segunda versão, já incorporando críticas e sugestões de órgãos como a Sema, Funai e IBDF, e observações efetuadas pelo Comitê Consultivo do Meio Ambiente, criado para alto aconselhamento da direção da Eletrobras, encontra-se em via de ser editada e é peça complementar ao Plano 2010.

O objetivo fundamental do Plano Diretor é assegurar condições para a incorporação, de forma orgânica e sistemática, da dimensão ambiental no planejamento e execução das obras e serviços do Setor Elétrico.

Considerando a evolução da política para o meio ambiente e também a natureza e dimensão das obras e serviços previstos (grifo meu), um equilíbrio maior entre os interesse nacionais ou setoriais e interesses regionais ou locais poderá ser alcançado através de uma estratégia que contemple a inserção regional dos empreendimentos do Setor Elétrico. Por esta razão, o modelo de planejamento que começa a se delinear procura focalizar as obras e serviços do Setor Elétrico como integrantes do processo global de desenvolvimento das unidades geográficas em que se situam.

O Plano Diretor busca, com esta diretriz básica, a internalização, na área de influência do empreendimento, de um número tão expressivo quanto possível de benefícios associados à sua implantação. A exequibilidade da inserção regional dos empreendimentos depende, contudo, da observância concomitante a três outras diretrizes: viabilidade ambiental, articulação interinstitucional e eficácia gerencial (Plano Nacional de Energia Elétrica 1987-2010, p. 37-38).

Lemos (1999) explica que as pressões dos agentes financeiros internacionais para incorporar as questões socioambientais nos empreendimentos conjugadas ao crescimento dos conflitos levou o setor elétrico a rever suas estratégias de intervenção, incorporando em seu discurso de forma cada vez mais contundente um elemento novo: a *inserção regional*, concebida como um princípio, a partir do qual os empreendimentos passariam a ser identificados como um vetor de desenvolvimento regional.

O Congresso Constituinte de 1987-1988 se desenrolou sob influência dessa conjuntura. O movimento ambientalista nacional, em suas diferentes vertentes, participou ativamente dos debates. Além dos grupos conservacionistas (focados na proteção da biodiversidade) e estatistas (focados no controle da poluição), identificou-se uma nova vertente no movimento: a socioambientalista, que conjugava reivindicações políticas e sociais, com as de ordem territorial e ambiental, conforme Viola (1992). Destacaram-se, nessa vertente, os seringueiros da Amazônia e as populações atingidas por barragens que produziram novos sentidos para a questão ambiental, na medida em que a integraram em suas lutas sociopolíticas (CARVALHO, 2001; ALONSO, COSTA & MACIEL, 2007; ACSERLALD, 2001).

Assim, a Constituição Federal¹⁶ de 1988 refletiu muitas das reivindicações que surgiram nesse período, de forma que seu artigo 225 foi dedicado exclusivamente ao Meio Ambiente, definido como um bem de uso comum do povo brasileiro e um direito que deve ser assegurado a todos os cidadãos:

Art. 225 - todos têm **direito ao meio ambiente** ecologicamente equilibrado, **bem de uso comum do povo** (grifo meu) e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Constituição Federal, Capítulo VI do Meio Ambiente).

Sete meses após a promulgação da Constituição de 1988, foi organizado em Goiânia o *I Encontro Nacional de Trabalhadores Atingidos por Barragens*. Entre 19 e 21 de abril de 1989, várias experiências e trajetórias de luta em defesa da terra e dos direitos dos atingidos se reuniram em torno de debates que levaram à identificação da política energética nacional e, em particular, o *Plano 2010* (ELETROBRAS, 1987) como um inimigo comum de todas as populações das diferentes regiões do país ameaçadas pela construção de grandes hidrelétricas. Conforme Vainer (2004), a pauta de reivindicações da resolução final – *a Carta de Goiânia* – revelou uma tentativa de articular lutas locais com ações políticas de âmbito nacional:

- “1) elaboração de uma nova política para o setor elétrico com a participação da classe trabalhadora;
- 2) que sejam imediatamente solucionados **os problemas sociais e ambientais** (grifo meu) gerados pelas hidrelétricas já construídas e que isto seja condição para implantação de novos projetos;
- 3) cumprimento dos acordos já firmados entre os atingidos e as concessionárias;
- 4) fim imediato dos subsídios tarifários às indústrias favorecidas pelo setor elétrico.

Reforma agrária já, sob o controle dos trabalhadores!
Demarcação das terras indígenas!

¹⁶A Constituição de 1988 assegurou ainda, novos direitos ambientais como o direito do cidadão à informação diante dos órgãos públicos de meio ambiente. É importante colocar que o reconhecimento de um sujeito de direitos pressupõe, por oposição, a existência de um sujeito de deveres, representado no caso do artigo 225 da Constituição Federal, pelo poder público e pela própria coletividade. Nesse sentido, a Constituição define que, para assegurar que esses direitos se efetivem, compete ao poder público:

“I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II – preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação do material genético;

III – definir, em todas as unidades da federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração ou supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV- exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade (grifo meu);

V- controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI- promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade;” (§ 1º do artigo 225 da Constituição Federal de 1988).

Demarcação das terras das comunidades negras remanescentes de quilombos! (grifo meu)

Não pagamento da dívida externa”

(1º Encontro Nacional de Trabalhadores Atingidos por Barragens, p.37).

Além disso, pontuamos que a problemática ambiental passou a figurar de maneira mais explícita no discurso do MAB conjugada a outras questões sociais, tais como a reforma agrária e as reivindicações por indenizações coletivas e justas. A esse respeito, Benincá (2011) comenta que, apesar da preocupação com a degradação ambiental provocada pela construção de barragens estar presente desde o primeiro documento elaborado pelo Movimento, a questão ecológica ainda não emergia como prioritária.

A Carta de Goiânia revelou ainda a incorporação de novos sujeitos sociais nas lutas do MAB. Para além da rede de apoio de base religiosa e sindical (com representação de diferentes categorias de trabalhadores do campo e da cidade) são mencionados os povos e comunidades tradicionais, tais como os indígenas e quilombolas, portadores de outras interpretações e sentidos para a questão ambiental. Nota-se, assim, que a base social do MAB vai se diversificando tanto em termos de composição quanto de reivindicações sociopolíticas, agregando, para além dos agricultores, outros grupos historicamente silenciados e invisibilizados no meio rural que estabelecem relações culturais diferenciadas com o meio ambiente. Em seus documentos, o MAB afirma que se considera “herdeiro de lutas históricas” (BENINCÁ, 2011, p. 92), como as dos indígenas, dos quilombolas, dos caboclos do Contestado, das Ligas Camponesas. E, nesse sentido, a Carta de Goiânia afirmava que:

“O Movimento de Atingidos por Barragens é, talvez, o movimento social no campo com maior diversidade (...) A população diretamente atingida reflete as especificidades sociais, culturais e econômicas do campesinato no Brasil. Entre as regiões e dentro de cada região, a população rural atingida não é homogênea e assim pode se organizar diferentemente na resistência às barragens.”

Com a incorporação desses outros sujeitos políticos que refletem a diversidade do meio rural brasileiro, o MAB passou a considerar, de forma cada vez mais preponderante, a dimensão ambiental na luta pela defesa dos direitos dos atingidos, o que permitiu a formulação de um discurso que alargou os horizontes do movimento no sentido de absorver outras pautas e proposições:

Os movimentos que envolvem a luta pela defesa e controle de territórios, assim como pela preservação de recursos essenciais à manutenção de formas culturais específicas de vida, elaboram propostas e projetos que se contrapõem aos projetos hegemônicos de apropriação e exploração dos territórios e seus recursos naturais e de expropriação das populações tradicionais. O conflito definido a partir de recortes identitários territorializados e de estratégias de luta política segundo uma perspectiva regional/local, torna-se o ponto de partida para acionar outras esferas (nacional e internacional). Assim, a dimensão ambiental assume cada vez mais um caráter estratégico para os movimentos de atingidos por barragens, tanto pelo potencial de “conscientização”, através da educação ambiental, quanto pelo potencial “agregador” relacionado às possíveis alianças com outros sujeitos sociais. Ainda assim, isso não quer dizer que a luta desses movimentos tenha se tornado ou esteja se tornando uma luta ambiental tout court (LEMONS, 1999, p.25).

Benincá (2011) relata que a partir de 1989, o MAB começou a realizar encontros e seminários para estudar a legislação ambiental e discutir sua utilização. Nesse mesmo ano, a Eletrobras decidiu ampliar o núcleo técnico de sua área de meio ambiente,

formando uma equipe multidisciplinar de 20 profissionais¹⁷. Em seguida, lançou seu **II Plano Diretor de Meio Ambiente**, com o objetivo principal de “definir princípios básicos e diretrizes que configurem a postura geral do setor elétrico no trato das questões socioambientais nas etapas de planejamento, implantação e operação dos seus empreendimentos”, compatível com as diretrizes e instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), suas reformulações e legislação complementar” (ELETROBRAS, 1991, p. 17). Em todos esses documentos e planos que vão sendo paulatinamente produzidos pela Eletrobras, a questão do licenciamento ambiental vai assumindo cada vez mais destaque, contando, inclusive, com capítulos específicos para sua discussão.

Em março de 1991, durante a realização *I Congresso dos Atingidos de todo o Brasil*, o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) é formalmente constituído enquanto um movimento nacional, popular e autônomo, articulando as ações contra as barragens a partir das realidades locais. Na ocasião, também se decide pela celebração do dia 14 de Março como o *Dia Nacional de Luta Contra as Barragens*. A partir de então, os Congressos Nacionais do MAB passaram a ser realizados de três em três anos, reunindo representantes de todas as regiões organizadas para definir as bases para o trabalho e as linhas gerais de ação¹⁸.

No âmbito dessas articulações, o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) participou ativamente da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Eco-92) que aconteceu no Rio de Janeiro, onde se consagrou internacionalmente o conceito de desenvolvimento sustentável. Nessa oportunidade, o movimento ampliou ainda mais seu debate acerca das questões ecológicas, entrando na disputa pela produção de uma interpretação para o conceito de sustentabilidade que fosse capaz de equacionar preocupações ambientais com críticas ao modelo de desenvolvimento capitalista.

Com os impulsos da Eco-92, o Movimento implantou um curso de educação ambiental na região da Bacia do Uruguai que foi iniciado em 1992 e manteve-se até 1998, envolvendo cerca de 1.400 professores do ensino fundamental e médio e mais de 3.000 autoridades e lideranças locais (BENINCÁ, 2011, p. 218). O curso tinha como objetivos:

a qualificação dos professores para o debate em torno das questões socioambientais, auxiliando-os no seu papel de atores culturais e, ainda, oferecendo subsídios conceituais e metodológicos, articulando-os numa abordagem multidisciplinar do tema, a partir da discussão das questões globais e específicas da região, tais como os efeitos provocados pela construção das barragens para a produção de energia elétrica, a problemática ambiental agrícola, dentre outras (Noal e Barcelos, 2003, p. 121).

Entre os temas abordados estavam: meio ambiente e desenvolvimento sustentável, sociedade e movimentos ambientalistas, poluição, esgotamento dos recursos naturais, geração e consumo de energia, legislação ambiental e direitos dos atingidos por barragens, ecossistemas brasileiros, desenvolvimento regional, geração de resíduos sólidos, agrotóxicos, agroecologia, educação ambiental no contexto escolar, etc. Em 1995, o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) realizou o Seminário Regional de Educação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável em Erechim (RS),

¹⁷ ELETROBRAS, POLITICA. Disponível em:

<http://www.eletrobras.gov.br/EM_MeioAmbiente/politica.asp> Acesso em: 13 ago. 2013.

¹⁸ MAB, **Os encontros nacionais e a criação do movimento nacional**. 01 ago. 2011. Disponível em:

<<http://www.mabnacional.org.br/?q=content/3-os-encontros-nacionais-e-cria-do-movimento-nacional>> Acesso em: 12 jan. 2012.

com a finalidade de divulgar e ampliar a educação ambiental em outros espaços da sociedade (NOAL e BARCELOS, 2003).

As disputas do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) pela produção de novos sentidos para a questão ambiental podem ser constatadas, por exemplo, a partir de uma análise dos gritos de guerra e palavras de ordem do movimento que também passaram por transformações, incorporando de forma cada vez mais explícita dimensões ecológicas, tais como a preocupação com a água, aliada a uma crítica profunda ao modelo de produção capitalista. A afirmação contundente “*Terras sim, barragens não*” foi sendo progressivamente substituída por “*Águas para a vida e não para a morte*” e também “*Água e energia, não são mercadoria*”, o que revela uma intenção de articular a temática ambiental com a discussão sobre o modelo energético em curso no país.

A bandeira do movimento também é modificada. Os mapas do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina foram substituídos pelo mapa do Brasil e diferentes cores, símbolos e elementos naturais foram incorporados:



A cor branca representa a unidade do povo atingido em defesa da paz, o mapa do Brasil em cor verde simboliza nossas riquezas naturais; os rios são uma das riquezas naturais que vêm sendo usadas para fazer as represas em nome do lucro, ao invés de correr livres para o mar. A torre representa as redes de transmissão de energia onde o homem se apropria da natureza para a produção de energia. Os fios que apontam para fora do país identificam as riquezas que saem do Brasil. O homem crucificado é a marca da exploração e do desrespeito à vida e da história das pessoas que vivem nas regiões atingidas. As ferramentas são o símbolos do trabalho e da luta dos agricultores atingidos. O preto representa a nossa indignação com a empresa e o sacrifício dos atingidos. O vermelho significa vida e luta. E a frase: **ÁGUAS PARA A VIDA E NÃO PARA A MORTE!** significa o desejo de que a água não seja explorada para o enriquecimento de poucos e o empobrecimento de muitos que veem morrer sua identidade junto com as barragens. É o grito de ordem do povo atingido por barragem (MAB. *O valor de nossos símbolos: caderno de formação 3, Erechim (RS), maio de 2001*).

Da mesma forma em que os atingidos rearticularam suas lutas, incorporando a temática ecológica como parte de sua pauta de reivindicações, de outro lado, as campanhas de comunicação realizadas pelo sistema elétrico também se modificaram nesse sentido, disputando junto à sociedade a produção de outras interpretações sobre as hidrelétricas. Em um estudo sobre as campanhas publicitárias do setor, Assis (2011) aponta que, no período de 1982 a 1987, elas desconsideravam a existência de impactos sociais e ambientais e concebiam a natureza enquanto fonte de geração de riqueza e engrandecimento da nação. Como exemplo, o autor cita o anúncio cuja manchete: “Sobradinho, novos horizontes para o sertanejo” antecede um texto que ressignifica o rio como um espaço de industrialização:

O Rio São Francisco tem sido, desde os primeiros passos da nossa história, a razão de viver de milhares de brasileiros, habitantes de suas margens. Utilizando suas vazantes para o cultivo de alimentos, capturando peixes em suas lagoas, cavalgando seu dorso macio a bordo dos gaiolas [...] Mas esse rio de cartão postal sobreviveu até a década de 40. **A criação da Chesf – Companhia Hidroelétrica do São Francisco – lançou as bases para a nova civilização da energia elétrica: a da industrialização. Um tempo de grandes transformações nas vidas das pessoas e até do rio** (grifo meu) [...] A fome de energia de origem hídrica impunha algo muito maior (ASSIS, 2011, p.227).

Se, nesse período, o meio ambiente é retratado como o lugar de produção de riqueza e geração de progresso, a década seguinte (entre 1987 a 1997) evidencia o aparecimento de um novo discurso publicitário, na tentativa de oferecer resposta aos debates ambientais e à consolidação de movimentos sociais organizados nesse campo. O anúncio de inauguração da usina hidrelétrica de Itaparica busca compatibilizar a ideia de preservação ambiental e respeito às comunidades com o modelo de produção elétrico vigente. A frase em letras maiúsculas “Valeu, Itaparica!” é acompanhada do reconhecimento da existência de populações atingidas, que surgem na continuidade do anúncio por meio da afirmação: “E para proporcionar melhores condições de vida, trabalho e moradia às mais de 40 mil pessoas que precisaram ser realocadas, a Chesf realizou uma série de obras” (ASSIS, 2011, p. 230). Imagens de casas construídas, plantações irrigadas e animais resgatados reposicionam as hidrelétricas enquanto motores de desenvolvimento e provedoras de melhores condições de vida, deslocando o debate a respeito de seus impactos, conforme Assis (2011).

Por último, a partir de 1997, o autor identifica o surgimento de uma nova etapa na publicidade do setor com o reconhecimento dos problemas ocasionados e a indicação de mecanismos técnicos capazes de sanar os impactos socioambientais, por meio da compensação e mitigação dos impactos existentes, conforme a seguir:

“Durante sua construção, a Tractebel Energia (...) realizou um trabalho exemplar na preservação do meio ambiente da região, reassentou os agricultores em locais com infraestrutura completa, investiu em escola e segurança pública e construiu um posto de saúde e um sistema de saneamento básico no município de Minaçu que é hoje um dos melhores do Brasil” (ASSIS, 2011, p. 233).

Mas o ano de 1997 não representa apenas uma nova etapa no discurso publicitário do setor elétrico, apostando na construção de sua hegemonia por meio de um discurso técnico ambientalizado. Ele é especialmente importante porque marca também a ampliação da atuação do Movimento dos Atingidos por Barragens para além das fronteiras nacionais.

Em março de 1997, é realizado o *1º Encontro Internacional dos Povos Atingidos por Barragens*, na cidade de Curitiba, contando com a participação de 20 países, entre representantes de atingidos por barragens e organizações de apoio. Durante o encontro, atingidos por barragens da Ásia, América, África e Europa puderam compartilhar as suas experiências de lutas e conquistas, fazer denúncias e discutir as políticas energéticas e a luta contra as barragens em escala internacional, bem como, formas de defender os direitos das famílias atingidas e o fortalecimento internacional do Movimento¹⁹. Do encontro, resultou a *Declaração de Curitiba*, que unificou as lutas internacionais e institui o Dia 14 de Março, como o *Dia Internacional de Luta Contra as Barragens*.

Durante o Encontro, também foram entregues cópias de documentos enviados dois dias antes, pelo Polo Sindical do Submédio São Francisco, para a sede do Banco Mundial em Washington, com a solicitação de um *Painel de Inspeção* sobre o Projeto de Reassentamento dos Atingidos pela Barragem de Itaparica, financiado com recursos do BIRD. Na tentativa de ampliar a visibilidade dos atrasos na execução do Projeto e do cumprimento parcial dos acordos firmados pela Chesf, foram também notificados oficialmente a Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento e

¹⁹ MAB, **Os encontros nacionais e a criação do movimento nacional**. 01 ago. 2011. Disponível em: <<http://www.mabnacional.org.br/?q=content/3-os-encontros-nacionais-e-cria-do-movimento-nacional>> Acesso em: 13 ago. 2013.

Orçamento, a Missão do Banco Mundial em Brasília, parlamentares do Congresso Nacional e todas as entidades membros da Rede Brasil²⁰. A solicitação do *Painel de Inspeção* também foi entregue em mãos por uma liderança do Polo Sindical ao então presidente do Banco Mundial James Wolfensohn, em reunião com organizações não governamentais brasileiras, no Rio de Janeiro, por ocasião da *Rio +5*.

O Painel de Inspeção foi parte de uma estratégia articulada pelo Banco Mundial para responder às várias críticas que os bancos multilaterais vinham sofrendo de dois grupos muito distintos por sua política de financiamento a grandes projetos de infraestrutura em países do “Terceiro Mundo”. De um lado, a partir da década de 80, as organizações não governamentais de diferentes países, inclusive as norte-americanas, denunciavam que os projetos financiados teriam levado grandes desastres socioambientais aos países mutuários, ao invés de desenvolvimento. De outro lado, em 1992, a publicação do Relatório Wapenhans²¹ tornou público o alto índice de fracassos das operações do Banco Mundial, motivando ameaças de corte orçamentário por parte do Congresso Norte-americano, conforme Soares (1998). Dentre os principais problemas identificados, o relatório indicava a ausência de diálogo e de participação nos projetos financiados. Nesse contexto, foi estruturado o Painel de Inspeção:

“Trata-se de um comitê do Banco Mundial, criado para prover um fórum independente a quem se sinta prejudicado por um projeto financiado pela Instituição. (...) Quando as demandas são levadas ao Painel, uma comissão com três especialistas e dois secretários realiza uma investigação prévia, que orienta sua recomendação à reunião dos diretores executivos do BIRD – Banco Mundial. Isto é, os representantes dos governos nacionais – com poder de voto proporcional ao número de ações do BIRD que seus países possuem – aceitam ou não a indicação do Painel. Assim, essa instância reafirma o poder dos acionistas majoritários (o chamado Grupo dos G7), mas abre espaço para os países minoritários, que podem fazer convergirem seus votos no julgamento de alguma recomendação feita pela equipe do Painel. A decisão pode determinar a investigação plena do projeto, a investigação parcial, o acompanhamento de uma reformulação, a elaboração de um plano de ação, ou então a não investigação” (VIANNA JR, 1998, p. 192-193).

O financiamento do BIRD ao Projeto de Reassentamento dos Atingidos pela Barragem de Itaparica tinha sido obtido como pré-condição à concessão de novos empréstimos para o setor elétrico no Brasil (VIANNA JR, 1998, p. 193). Em um seminário de avaliação conjunta com o Banco Mundial, representantes da Chesf afirmaram que o plano de desocupação da área do reservatório (de Itaparica), submetido ao Banco Mundial e iniciado em 1986, gerou tensões sociais de tal ordem que o Banco, para conceder um importante financiamento setorial à Eletrobras, exigiu a formulação de uma política para o reassentamento de populações (FREITAS E SOARES, 1994). Assim, as pressões exercidas pelos atingidos produziu resultados concretos, no sentido de influenciar as políticas de financiamento dos agentes internacionais.

Em 1997, o Banco Mundial organizou um evento para apresentar e discutir um relatório com o resultado da análise e avaliação de 50 grandes barragens feito em cooperação com a organização não governamental União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) (World Bank, 1996). E, como desdobramento, foi

²⁰ A Rede Brasil era um coletivo de organizações não governamentais de atuação nacional criada para abrir um canal de diálogo com o governo e monitorar as políticas e projetos financiados com recursos do BID e do BIRD no país, conforme Soares (1998).

²¹ O Relatório Wapenhans foi produzido pela força-tarefa de gestão de portfólio do Banco Mundial, como uma das seis principais recomendações para melhorar a performance da gestão de portfólio do banco (WORLD BANK, 2002).

constituída a *Comissão Mundial de Barragens (CMB)*, em maio de 1998, sob a presidência do então Ministro de Recursos Hídricos da África do Sul, Kadel Asmar.

Ao longo de seus dois anos e meio de existência, essa Comissão desenvolveu um amplo conjunto de pesquisas com 3 estudos de caso de países; 7 estudos de caso de grandes barragens (entre os quais a Usina Hidrelétrica de Tucuruí); 17 estudos temáticos, envolvendo aspectos ecológicos, econômicos, sociais e político-institucionais; 4 consultas públicas regionais em diferentes continentes (uma destas foi a Consulta Regional para a América Latina que realizou-se em São Paulo, nos dias 12 e 13 de agosto de 1999); reuniões do Fórum Consultivo da CMB e fóruns de debates abertos no site da CMB (www.dams.org). Tanto a Eletrobras quanto o MAB estiverem representados no Fórum Consultivo (CDDPH, 2010).

Dentre as conclusões de seu relatório final (WORLD COMMISSION ON DAMS, 2000), a Comissão Mundial de Barragens pontuou que, apesar das barragens cumprirem um importante papel no desenvolvimento, elas também geram muitos impactos sociais e ambientais negativos, tendo sido insuficientes os esforços realizados para mitigá-los até então. Dentre as recomendações da CMB, destacamos por sua relevância para os objetivos dessa pesquisa:

- São indispensáveis processos abrangentes e participativos de avaliação tanto das necessidades e objetivos quanto das diferentes opções existentes para atingi-los;
- Nenhuma barragem deverá ser construída sem a plena informação e aceitação das populações atingidas;
- Antes de qualquer decisão de construir novos projetos, deve ser conferida prioridade aos esforços para otimizar a gestão e o consumo de água e energia, isto é, para melhorar a performance das infraestruturas existentes, inclusive de geração e distribuição de água e energia;
- Devem ser estudados e implantados mecanismos para reparar todos os danos sociais e ambientais provocados pela implantação de barragens já existentes.

Como reação às conclusões e recomendações da CMB, constituiu-se no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), com sede em Nairobi, o *Fórum Barragens e Desenvolvimento*, que existiu até 2007, contando com representantes do Ministério de Minas e Energia, do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e de instituições universitárias brasileiras.

Com a retomada da participação estatal no investimento em grandes empreendimentos hidrelétricos principalmente a partir de 2004, os conflitos em torno do setor elétrico voltam a se ampliar. Pressionado, o governo federal instituiu um *Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)*²², com representação de quinze órgãos públicos federais, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, incumbido de analisar as reivindicações apresentadas por representantes dos atingidos por barragens e formular propostas para o equacionamento dos problemas ali identificados. O relatório final foi concluído em 21 de maio de 2004.

Dois anos depois, em 2006, o *II Encontro Nacional do MAB* aconteceu em Curitiba, apresentando como ideias centrais²³:

1. Água e energia não são mercadorias. Água e energia é patrimônio do povo e deve estar sob o controle popular.

²² Por meio do Decreto s/nº de 10.10.2003

²³ Disponível em: http://www.mabnacional.org.br/menu/ideias_encontro_nacional2.html. Acesso em: 13 jul. 2013.

2. É necessário construir um modelo energético alternativo, com **a utilização dos recursos naturais, que sirva aos interesses da classe trabalhadora, hoje e no futuro.** (grifo meu)
3. A luta é **contra toda privatização da água e da energia** (e reaver o já privatizado) e que se estende à luta contra as barragens e pelos direitos dos atingidos.
4. Lutamos também para combater a exportação de produtos de alta densidade energética (eletrointensivos) utilizados para fins da acumulação capitalista.
5. O MAB é um Movimento nacional, autônomo, de massa, de luta, com direção coletiva, em todos os níveis, com rostos regionais, sem distinção de sexo, cor, religião, partido político e grau de instrução.
6. Nossa principal forma de luta é a pressão popular.
7. Só o povo organizado e consciente é capaz de transformar, pela raiz, as estruturas opressoras na sociedade.
8. Nossa prática militante é orientada pela pedagogia do exemplo.
9. Construiremos alianças com movimentos e com a sociedade no nível nacional e internacional.
10. A luta do MAB se alimenta no profundo sentimento de amor ao povo e amor à vida.

Ao defender que água e energia não são mercadorias e que os recursos naturais não podem ser privatizados, devendo estar a serviço dos interesses da classe trabalhadora hoje e no futuro, a questão ambiental surge de forma politizada como uma dimensão da luta de classes. Assim, o movimento incorpora a noção de justiça ambiental em seus questionamentos a respeito do modelo de desenvolvimento vigente, reforçando a ideia da natureza como bem comum e colocando em jogo o modo como se organizam as condições materiais e espaciais de produção e reprodução da sociedade, incluindo as gerações futuras no debate.

Segundo Medeiros (1994), as lutas dos atingidos começa problematizando o processo através do qual se dá a remoção dos trabalhadores das áreas afetadas, insistindo na demanda de "terra por terra", o que implica a exigência de uma política de reassentamentos. A partir dessas demandas, que se articulam a questão fundiária e a defesa da reforma agrária. Porém, na medida em que vai se confrontando diretamente com o setor elétrico, o Movimento passa a elaborar, ao longo de sua trajetória, uma crítica ao modelo de desenvolvimento vigente, denunciando a exclusão dos trabalhadores dos processos decisórios de planejamento e implantação dos programas do setor. Ao mesmo tempo em que o fazia, também colocava em xeque a ideia de progresso que dava suporte às políticas de Estado. E passou, assim, a discutir os efeitos do progresso, inclusive, para a preservação do meio ambiente em um segundo momento.

Lemos (1999) complementa que a visão sobre o meio ambiente do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) vem sendo construída ao longo da luta contra os deslocamentos forçados e a interferência das empresas hidrelétricas no modo de vida e nas condições de reprodução social das famílias camponesas. Neste sentido, a percepção da expropriação realizada pelas empresas em nome do "interesse coletivo" e a possibilidade da perda das condições de reprodução social, foi conduzindo esse movimentos a formular uma concepção da relação homem/natureza que é antes de tudo mediada pelas relações entre os próprios seres humanos. Assim, são as relações sociais concretas que estão em jogo na relação homem/natureza:

O meio ambiente "reivindicado" pelos movimentos é concebido como lugar de vida e trabalho. Ao defender a preservação do seu modo de vida, os movimentos sociais de atingidos por barragens, de certa forma, articulam esta

necessidade à preservação do meio ambiente (condição material para a reprodução social), já que a sua destruição implica também na destruição da forma específica de existência social das populações locais. Não se trata exclusivamente da preservação de recursos naturais, mas de uma representação social que ultrapassa o sentido econômico tanto da terra quanto dos seus recursos (LEMOS, 1999, p. 216-217).

Ao caracterizar o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Gilberto Cervinski, da coordenação nacional do movimento, diz tratar-se de um movimento que aglutina três propósitos: 1) *é reivindicatório* – no sentido de que luta pela conquista e garantia de direitos para os atingidos; 2) *é político* – na medida em que discute alternativas ao modelo energético; 3) *é popular* - uma vez que trabalha na organização do povo com vistas à transformação social²⁴. Outro membro da coordenação nacional, Luiz Dalla Costa²⁵ acrescenta ainda o adjetivo *ecológico*, pois, embora nunca tenha advogado para si o título de ambientalista, o MAB se comporta como um movimento socioambiental em sua atuação, conforme Benincá (2011).

Assim, podemos notar como a noção de meio ambiente vai sendo progressivamente deslocada para ganhar novas interpretações historicamente datadas, socialmente construídas e politicamente manifestadas pelos diferentes atores sociais em conflito. E o licenciamento ambiental vai sendo moldado, sob a influência desse processo histórico de invenção da temática ambiental enquanto uma questão pública em permanente reformulação. Para além dos aspectos já discutidos, cabe pontuar que as condições econômicas também influenciaram o desenrolar desse debate, especialmente no caso do setor elétrico.

Segundo nossa perspectiva, não é por acaso que a criação e ampliação das exigências legais para o licenciamento de empreendimentos hidrelétricos coincidem com um período de retração industrial, refletido nos baixos índices de crescimento econômico. A partir de 1980, com a interrupção do ciclo de crescimento da economia brasileira, o contexto favorável ao desenvolvimento do setor elétrico foi sendo desfeito. No plano interno, o imposto único sobre energia elétrica e o empréstimo compulsório foram eliminados. No plano internacional, os bancos multilaterais mudaram seus critérios de financiamento dos projetos elétricos (IPEA, 2010). E, desta maneira, o setor permaneceu de certa forma estagnado em um quadro que persistiu até a segunda metade da década de 1990, quando depois de longos debates, o mercado elétrico sofreu modificações inspiradas na experiência inglesa privatizante.

Em consonância com os princípios do neoliberalismo, o Estado brasileiro organizou suas reformas, privatizou um conjunto de serviços públicos e passou a assumir cada vez mais um papel de regulador do mercado. Teve início o Plano Nacional de Desestatização (PND)²⁶ que abarcou inclusive as empresas responsáveis pela geração de energia. Até 1993, as empresas distribuidoras de energia eram todas nacionais e o preço da eletricidade único em todo o território²⁷. Com a privatização do setor, a energia ficou sob o controle de um pequeno número de empresas transnacionais. Em 1995, as leis federais nº 8.987 e 9.074 regulamentaram o regime de concessão de obras e serviços públicos a empresas privadas e, em 1996, foi criada a Agência Nacional de Energia

²⁴ Entrevista fornecida a Dirceu Benincá em 17 de julho de 2008, conforme BENINCÁ, 2011, p. 100.

²⁵ Entrevista fornecida a Dirceu Benincá em 1 de maio de 2008, conforme BENINCÁ, 2011, p. 100.

²⁶ O PND foi criado pela Medida Provisória (MP) 155/90 (convertida na Lei 8.031/90) e, após inúmeras MPs, foi consolidado pela Lei 9.491/97. No que toca aos ativos federais, as empresas Light e Escelsa foram incluídas no PND em 1992 e o Sistema Eletrobras, em 1995.

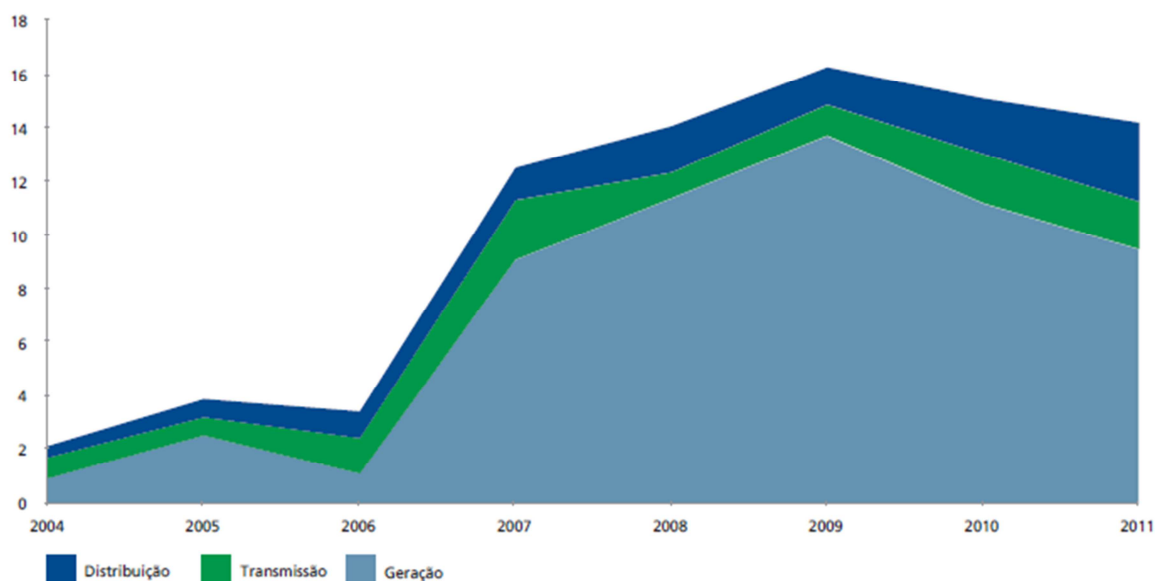
²⁷ In: Jornal do MAB, jun. 2008, nº 5, p. 6.

Elétrica (Aneel), com a função de regular e fiscalizar a produção, transmissão e comercialização de energia elétrica.

No entanto, entre os anos 2001 e 2002, a crise conhecida como “apagão elétrico” levou à necessidade de racionamento e gerou dúvidas quanto à capacidade do mercado de oferecer os benefícios anunciados com a introdução da concorrência no setor. Assim, embora Benincá (2011) classifique todo o período a partir da década de 90 em único grande momento marcado pela privatização do setor, há uma mudança significativa de política, a partir de meados dos anos 2000. Apesar do processo de privatização não ter sido radicalmente revertido, o governo federal recupera o papel de protagonismo no planejamento. Em 2004, um novo marco regulatório²⁸ do Sistema Elétrico Brasileiro é instituído. E a criação da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), uma estatal subordinada ao Ministério de Minas e Energia (MME), leva a uma retomada do planejamento da expansão por parte do Estado, que passa a atuar como um agente financiador na construção de hidrelétricas. O Sistema Eletrobrás é retirado do Plano Nacional de Desestatização (PND), voltando a ter grande participação na expansão setorial em uma dinâmica de mercado em que estatais e empresas privadas se complementam (ESPOSITO, 2012). E o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) converte-se novamente em uma das principais fontes financiadoras da expansão, conforme evidenciado pelo gráfico abaixo:

²⁸ O novo marco regulatório do setor elétrico foi instituído por meio das leis 10.847 e 10.848 e do Decreto 5.163.

GRAFICO 1: Financiamento do BNDES para Geração, Transmissão e Distribuição (Aprovações de crédito em R\$ bilhões correntes)



Fonte: ESPOSITO, 2012, p. 218.

Esse processo resultou em uma nova configuração do setor elétrico no país. Atualmente, conforme IPEA (2011), a oferta de eletricidade no Brasil é dominada por empresas estatais (67%), a maior parte sob controle federal (23%), porém a distribuição está sob controle de agentes privados (88%). Entre as maiores empresas privadas que atuam no setor elétrico brasileiro, destacam-se: Tractebel-Suez (Belga/Francesa), Alcoa (EUA), Alcan Alumínios (Canadá), BHP Billiton (Inglaterra), Citigroup (EUA), AES (EUA), American Electrical Power (EUA), Eletricidade de Portugal (Portugal), Southern Company (EUA), Eletricité de France (França), DukeEnergy (EUA), Endesa (Espanha), El Paso (EUA), Banco Santander (Espanha), Banco Bradesco S.A, Companhia Brasileira de Alumínio e Votorantim Cimentos (Brasil), conforme Benincá, (2011, p. 31 e 32).

Como, durante a ditadura militar, o Brasil vivenciou um período singular de expansão econômica e sendo a capacidade de geração de energia um potencial limitador deste ciclo, ali foram implementadas grandes obras que permitissem resolver esta questão. Durante a década de 80 e boa parte da década de 90, o baixo crescimento da economia fez com que o setor elétrico não se expandisse, mas tampouco representasse um gargalo significativo. No entanto, como, a partir de meados da década de 90, o crescimento é retomado, a barreira energética volta a ser uma questão relevante. A primeira tentativa de resolução se deu pelo mercado, com a privatização de parte do sistema, o que se mostrou ineficaz e insuficiente. Com o estado voltando a assumir a responsabilidade de garantir o suprimento de energia para que este não atravancasse o

novo ciclo de crescimento, os antigos projetos de expansão da infraestrutura do setor foram sendo, então, progressivamente recuperados.

Neste momento, há um novo recrudescimento das tensões entre dois polos: de um lado, o Governo e empresas interessadas na expansão das hidrelétricas e de outro, os grupos impactados por tais empreendimentos. Assim, reforçamos que essa recente explosão de conflitos ambientais no Brasil vinculados à multiplicação de grandes empreendimentos hidrelétricos não se explica apenas pelas contradições colocadas pelo crescimento econômico no âmbito de um governo historicamente vinculado a movimentos sociais, mas também está relacionado ao fato de que os planos de expansão retomados foram concebidos segundo um paradigma de desenvolvimento, onde o meio ambiente ainda não figurava como grande prioridade. Assim, começam a ser levados adiante projetos anacrônicos, cujos desenhos e concepções apresentam grande descompasso com a nova configuração do campo ambiental brasileiro. É este argumento que me proponho a explorar na próxima seção.

1.3 – As contradições do licenciamento ambiental das hidrelétricas previstas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

Em janeiro de 2007, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), pensado como um plano estratégico para a realização de investimentos em setores estruturantes da economia. Formulado com o objetivo de estimular o investimento privado, ampliar os investimentos públicos em infraestrutura e remover obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos ao crescimento da economia²⁹, o Programa está hoje em sua segunda fase e constitui uma das políticas prioritárias do Governo Federal com amplo apoio em nível estadual e municipal e no empresariado nacional:

“O PAC contribuiu de maneira decisiva para o aumento da oferta de empregos e para a geração de renda, e elevou o investimento público e privado em obras fundamentais. Nos seus primeiros quatro anos, ajudou a dobrar os investimentos públicos brasileiros (de 1,62% do PIB em 2006 para 3,27% em 2010) e ajudou o Brasil a gerar um volume recorde de empregos – 8,2 milhões de postos de trabalho criados no período. Teve importância fundamental para o país durante a grave crise financeira mundial entre 2008 e 2009, garantindo emprego e renda aos brasileiros, o que por sua vez garantiu a continuidade do consumo de bens e serviços, mantendo ativa a economia e aliviando os efeitos da crise sobre as empresas nacionais.

Em 2011, o PAC entrou na sua segunda fase, com o mesmo pensamento estratégico, aprimorados pelos anos de experiência da fase anterior, mais recursos e mais parcerias com estados e municípios, para a execução de obras estruturantes que possam melhorar a qualidade de vida nas cidades brasileiras” (SOBRE O PAC: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>).

Inicialmente, as medidas do PAC foram organizadas em cinco grandes blocos: (1) investimento em infraestrutura; (2) estímulo ao crédito e ao financiamento; (3)

²⁹ GOVERNO FEDERAL. Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010, 2007. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122_PAC_medidas_instituicionais.pdf. Acesso em 15 mai 2012.

melhora do ambiente de investimento; (4) desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; (5) medidas fiscais de longo prazo. Desses cinco blocos, o primeiro voltado ao investimento em infraestrutura tinha a previsão de consumir a maior parte dos recursos iniciais: cerca de R\$ 504 bilhões, dos quais mais da metade (54%) seriam voltados ao setor de energia, o equivalente a R\$ 275 bilhões.

Para além dos números do orçamento, a relevância política e estratégica do setor de energia no Brasil se reflete inclusive nos resultados das últimas eleições presidenciais. Dilma Rousseff, a primeira mulher eleita presidente do país, ficou conhecida como “mãe do PAC”³⁰. Escolhida para ocupar o Ministério de Minas e Energia durante o governo Lula, esteve à frente da reestruturação do setor elétrico até ser nomeada ministra-chefe da Casa Civil em 2005.

Em linha com os longos ciclos de planejamento do setor elétrico, as bases para a construção de grande parte das atuais usinas hidrelétricas e barragens que constam do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foram lançadas há, pelo menos, duas décadas e remetem ao *Plano Nacional de Energia Elétrica 1987-2010* (ELETROBRAS, 1987) – ou simplesmente *Plano 2010* como ficou conhecido posteriormente o documento. Publicado pelo Ministério de Minas e Energia em dezembro de 1987, sob coordenação da Eletrobras, o documento tinha o objetivo de “traçando trajetórias de referências para a evolução do setor elétrico, evidenciar as principais opções que se apresentam aos agentes envolvidos e motivar a oportuna tomada de decisões, com o necessário grau de reflexão e avaliação técnica” (ELETROBRAS, 1987, p.7).

Sem a pretensão de esgotar essa problemática em sua totalidade, proponho abaixo uma breve análise do perfil e da trajetória de três dos responsáveis pela elaboração do *Plano 2010* (Eletrobras, 1987) para argumentar que muitas das ideias que estruturam o documento foram influenciadas por conceitos e paradigmas anteriores à própria década de 80 e estão vinculadas à ideologia desenvolvimentista e aos estudos de inventário de bacias, formulados a partir da década de 50 e levados adiante pela ditadura militar brasileira.

A responsabilidade pela coordenação do *Plano 2010* foi de Antônio Carlos Tatit Holtz, então diretor de planejamento e engenharia da Eletrobras. De origem paulista, formado em engenharia civil pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP), Holtz ingressou na Eletrobras como técnico em janeiro de 1970. Treze anos depois, em 1983, foi eleito diretor de planejamento e engenharia da estatal. Uma matéria feita pelo site da Associação dos Aposentados Participantes da Eletros (entidade de previdência privada da Eletrobras) em janeiro de 2001 relata que:

“Durante seu período na Eletrobras, Holtz considera como uma de suas maiores realizações, enquanto técnico, os contatos feitos com argentinos e paraguaios que levariam aos estudos e convênios que viabilizaram a construção de Itaipu sem grandes atritos políticos e, mais tarde, como diretor, a consolidação do planejamento energético do Brasil e o estabelecimento da coordenação dos estudos ambientais no setor elétrico

³⁰ Para um público de cerca de mil pessoas no Complexo do Alemão (zona norte do Rio), onde fez o lançamento das obras do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) em favelas fluminenses, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva apresentou a ministra Dilma Rousseff (Casa Civil) como a mãe do PAC: “A Dilma é uma espécie de mãe do PAC. Ela é a companheira que coordena o PAC. É ela que cuida, que acompanha, que vai cobrar junto com o [ministro] Márcio Fortes [Cidades] se as obras estão andando. O [Luiz Fernando] Pezão [vice-governador e secretário estadual de obras do Rio, responsável pelas obras do PAC nas favelas fluminenses] é grandão, mas ele vai saber o que é ser cobrado pela Dilma.” BELCHIOR (2008). *Em favelas do Rio, Lula chama Dilma de mãe do PAC. Folha de São Paulo*, 07 mar. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u379664.shtml>> Acesso em: 15 mar 2012.

(grifo meu). Após 20 anos de Eletrobras, em janeiro de 1989, Holtz foi cedido ao Ministério das Minas e Energia. Como Secretário Geral, exerceu por várias vezes o cargo de ministro interino até 1990, quando foi designado diretor-geral do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE). Exerceu ainda o cargo de Diretor da Eletronorte e prestou serviços à Organização Latino-americana de Desenvolvimento de Energia (OLADE) em Quito, Equador, e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em Washington. Ainda hoje muito atuante Holtz é consultor do BID para assuntos de infraestrutura, de recursos hídricos para a Agência Nacional de Águas (ANA) e para a Universidade de São Paulo (USP) e o Ministério das Minas e Energia, onde trabalhou para o plano nacional energético de 2030. Atualmente, ele se divide entre Curitiba e Itaipava, onde mantém uma casa ainda dos tempos em que morava no Rio de Janeiro.”³¹

Além de Holtz, assina também o *Plano 2010*, como então Ministro de Minas e Energia, o mineiro Antônio Aureliano Chaves de Mendonça. Um dos fundadores do Partido da Frente Liberal (PFL), Aureliano participou do golpe que depôs o presidente João Goulart em 1964 e elegeu-se deputado federal pela ARENA em 1966. Foi representante do Brasil na Conferência sobre Energia Nuclear, em Viena em 1967, relator da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Energia Nuclear pela Câmara dos Deputados em 1974 e membro do Comitê Nacional de Grandes Barragens, tendo presidido também as Comissões de Minas e Energia e Ciência e Tecnologia durante a ditadura. Indicado governador de Minas Gerais, por via indireta, em 1974, ficou à frente do Estado por quatro anos. Posteriormente, foi escolhido para ocupar a vice-presidência da República no governo do general João Baptista Figueiredo (1979-1985). Quando da segunda Crise do Petróleo (1979), Antônio Aureliano Chaves de Mendonça assumiu a presidência da Comissão Nacional de Energia. No âmbito das disputas políticas que indicaram Tancredo Neves para concorrer à presidência da República no período seguinte pelo voto indireto de um colégio eleitoral, Aureliano Chaves e Jorge Bornhausen desempenharam papel importante na opção por Sarney como vice-presidente (DIMENSTEIN et al., 1985). “Tancredo pendia para o nome do senador alagoano Luiz Cavalcanti, por ele considerado mais discreto e por não se deixar subjugar pelos militares. Mas, por imposição da Frente Liberal – e em especial, de Aureliano Chaves –, contudo, o nome de Sarney foi o escolhido para compor a chapa oposicionista que iria ao colégio eleitoral” (SALOMÃO, 2010, p.32).

Não por acaso, entre 1985 e 1988, Aureliano tornou-se Ministro de Minas e Energia do governo Sarney. Concorreu à presidência nas eleições diretas de 1989 pelo mesmo PFL, tendo como vice em sua chapa Cláudio Lembo. Após votação irrisória (menos de 1%), decidiu se retirar da vida pública, mas continuou a exercer influência política. Durante o governo Itamar, empenhou-se na defesa do monopólio estatal do petróleo e da Petrobras como sua executora exclusiva. Em artigo publicado em 1993, afirmou que o monopólio ainda era fundamental à consolidação do desenvolvimento nacional³². Filiou-se ao PSDB e, na ocasião das privatizações do governo Fernando Henrique Cardoso, manifestou-se contrário³³.

³¹ RISSIN, Mirian & OLIVEIRA, Suzana Junqueira de Andrade. **Por onde anda o Holtz?** 15 jan. 2011. *Apelonline.com*. Disponível em: <http://www.apelonline.com/index.php?option=com_content&view=article&id=133:por-onde-anda-o-holtz-&catid=57:por-onde-anda&Itemid=266> Acesso em: 20 abr. 2012.

³² Conforme: PEIXOTO, Paulo. **Ex-vice-presidente Aureliano Chaves morre aos 74**. *Folha de São Paulo*, 01 mai. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0105200330.htm>> Acesso em: 13 jul. 2013.

À frente da Eletrobras, estava o engenheiro e também mineiro Mário Penna Bhering que, além de ocupar o cargo naquele momento (1985-1990), já tinha sido presidente da estatal durante a ditadura militar. Bhering nasceu em Belo Horizonte e formou-se pela Escola Nacional de Engenharia da Universidade do Brasil no Rio de Janeiro em 1945. Em seguida, realizou viagem de estudos aos Estados Unidos, tendo trabalhado na Allis Chalmers, empresa norte-americana de equipamentos hidráulicos e elétricos. Em seu depoimento, ressalta a importância de sua experiência e relacionamentos internacionais ao longo de sua trajetória profissional:

“Na parte de engenharia, eu tive uma participação muito importante, porque eu tinha uma experiência muito grande de fabricação de turbinas e geradores. De modo que fui uma pessoa importante na parte de especificações, de determinar o que deveria ser comprado e como deveriam ser feitas as tomadas de preço. Como eu falava inglês muito bem logo de início apareceram aqui uns bichos estranhos, Banco Mundial – não sabia bem o que era – ou então Export-Import Bank, que tinham que falar com alguém, queriam financiar o Brasil. Então, eu, nessa parte, tive um papel importante, porque fui para Washington para entender como é que eles queriam fazer. E nós fizemos um dos primeiros empréstimos que o Banco fez. Agora, isso teve uma certa vantagem, porque alguns dos homens que dirigem o Banco hoje, eu vim conhecer na Cemig quando eles eram, vamos dizer, juniors. Esse Said Hussein, que é vice-presidente do Banco hoje, eu conheço há mais de quarenta anos (grifo meu). Ele foi ministro da fazenda do Paquistão, um homem extremamente competente. Então, esse pessoal todo evoluiu também lá. E o Banco, naquela ocasião, quando emprestava dez milhões de dólares, era um grande empréstimo. Hoje nós estamos negociando empréstimos de quinhentos milhões de dólares, tudo isso mudou de escala. E as pessoas evoluíram dentro, não é? Então, isso tudo é um relacionamento importante, em que eu tive um papel importante na parte de suprimentos e negociações internacionais. Foi o que eu fiz mais”. (BHERING, Mario Penna. Mario Penna Bhering (depoimento 1988). Rio de Janeiro, Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1991).

Bhering atuou na Cemig desde o início de sua criação, onde assumiu o cargo de diretor comercial (1952- 1955), tendo sido responsável, nessa empresa, pela negociação de empréstimos junto ao Banco Mundial e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento. Foi diretor de Furnas (1962-1965), presidente da Cemig (1965-1967; 1983- 1984) e da Eletrobras (1967-1975; 1985-1990), presidiu a Comissão de Integração Energética Regional da América Latina – CIER (1967-1967) e foi ainda consultor da Itaipu Binacional (1977) e membro do Conselho de Administração de Furnas Centrais Elétricas (1965-1967):

Na idealização e no gerenciamento das grandes empresas estatais do setor de energia elétrica da década de 1950, como a Centrais Elétricas de Minas Gerais

GOVERNO DE MINAS GERAIS. Antônio Aureliano Chaves de Mendonça. Disponível em: <<http://www.mg.gov.br/governomg/portal/m/governomg/governo/galeria-de-governadores/10180-antonio-aureliano-chaves-de-mendonca/5794/5241>> Acesso em: 13 jul. 2013.

³³ Conforme: FRANÇA, Willian. **Itamar fará oposição à privatização.** *Folha de São Paulo*, 13 nov. 1996. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/11/13/brasil/27.html>> Acesso em: 18 jun. 2013.

FIGUEIREDO, Rosali. **MST ganha apoio de `defensores' da Vale.** *Folha de São Paulo*, 14 fev. 1997. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc140212.htm>> Acesso em: 18 jun. 2013.

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO. **Deputados participam de ato contra privatização de Furnas.** *Assembléia de Minas*, 02 mai. 2011. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2001/05/SCT244945.html>> Acesso em: 18 jun. 2013.

e a Central Elétrica de Furnas, tiveram destaque os engenheiros Lucas Lopes, John Cotrim e **Mario Bhering**, cuja atuação se pautou tanto por forte enraizamento na política estadual como no programa desenvolvimentista que levaria à presidência da República, em 1956, o mineiro Juscelino Kubistchek. Todos esses três engenheiros ocuparam, também, muitos outros postos e funções no setor de infraestrutura, em órgãos públicos e empresas privadas (Correa e Paula, 2012, p. 3).

A breve apresentação dessas trajetórias nos oferece indícios de que parte dos técnicos e políticos que ocuparam cargos públicos estratégicos durante a ditadura militar mantiveram-se em posições chave no governo até o final da década de 1980, quando foi lançado o *Plano 2010* (ELETROBRAS, 1987) que inspira muitas das atuais obras de hidrelétricas previstas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Esses projetos foram sendo delineadas por estudos, iniciados especialmente a partir da década de 1950, em profundo descompasso com o atual desenho do campo ambiental brasileiro que passou por profundas modificações desde então, conforme já discutido.

Isso ajudaria a explicar porque o debate sobre o licenciamento tem adquirido tanta relevância atualmente. Ele tem se convertido em um obstáculo para que as novas obras das velhas hidrelétricas ocorram de forma previsível e dentro de prazos considerados razoáveis pelo Estado e pelo mercado. Esse problema se acentua, principalmente a partir de 2006, quando o BNDES amplia seus investimentos no setor, conforme o gráfico 1.

Não por acaso, ainda em 2005, a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) publica um estudo denominado: “Análise da situação do licenciamento ambiental das usinas, custos socioambientais”, reafirmando a importância do licenciamento no debate sobre a expansão do setor elétrico brasileiro. Em 2006, diversas associações ligadas ao setor elétrico brasileiro decidem constituir o *Fórum de Meio Ambiente do Setor Elétrico (FMASE)* com os objetivos de “discutir e apresentar sugestões técnicas e regulatórias socioambientais do setor aos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e a outras organizações ligadas à governança setorial, e contribuir para a promoção do equilíbrio entre as necessidades de desenvolvimento e preservação do meio ambiente sob a ótica do desenvolvimento sustentável” (Regimento do FMASE).

Além do Subcomitê de Meio Ambiente das Empresas Eletrobras (SCMA)³⁴, o Fórum é composto de outras 18 associações, tais como: a Associação Brasileira de Alumínio (ABAL), Associação Brasileira de Companhias de Energia Elétrica (ABCE), Associação Brasileira de Carvão Mineral (ABCM), Associação Brasileira de Energia Eólica (ABEEÓLICA), Associação Brasileira das Empresas de Energia Renovável

³⁴ O Subcomitê de Meio Ambiente do Sistema Eletrobras (SCMA) é um colegiado composto pelos representantes da área de Meio Ambiente das empresas Eletrobras e atua como um espaço técnico e institucional que possibilita uma atuação coerente, continuamente aprimorada, ajustada à legislação vigente e aos princípios e diretrizes estabelecidos de comum acordo, expressos na Política de Meio Ambiente. Proporciona ainda uma maior interação entre as empresas e viabiliza a realização de procedimentos articulados nos necessários relacionamentos interinstitucionais.

O SCMA sucede o Comitê Coordenador das Atividades de Meio Ambiente do Setor Elétrico (Comase), que foi criado em 1988 como parte de um conjunto de medidas para ampliar a ação institucional da Eletrobras na área de Meio Ambiente e que reunia representações técnicas de cerca de 23 empresas setoriais. Em 2003 foi substituído pelo Comitê de Meio Ambiente do Sistema Eletrobras (Comage), subordinado ao Conselho Superior do Sistema Eletrobras (Consise). Em função da reestruturação do Consise, em 2005, o Comage foi sucedido pelo Subcomitê de Meio Ambiente (SCMA), sob a Coordenação do Departamento de Meio Ambiente da Eletrobras e subordinado ao Comitê de Operação, Planejamento, Engenharia e Meio Ambiente (Copem), coordenado pela Diretoria de Engenharia da Eletrobras. Disponível em: <http://www.eletrobras.com/elb/data/Pages/LUMISFDA28890PTBRIE.htm>. Acesso em: 10 abr. 2013.

(ABEER), Associação Brasileira dos Investidores em Autoprodução de Energia (ABIAPE), Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres (ABRACE), Associação Brasileira dos Agentes Comercializadores de Energia Elétrica (ABRACEEL), Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica (ABRADEE), Associação Brasileira das Empresas Geradoras de Energia Elétrica (ABRAGE), Associação Brasileira de Geração Flexível (ABRAGEF), Associação Brasileira de Geração de Energia Limpa (ABRAGEL), Associação Brasileira de Geradoras Termelétricas (ABRAGET), Associação Brasileira das Grandes Empresas de Transmissão de Energia Elétrica (ABRATE), Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia Elétrica (APINE), Associação Nacional dos Consumidores de Energia (ANACE), Fundação Comitê de Gestão Empresarial (FUNCOGE) e o Centro Nacional de Referência em Pequenas Centrais Hidrelétricas (CERPCH). No âmbito dessas articulações, a questão ambiental e, mais especificamente, o licenciamento tornou-se um tema recorrente na pauta:

Ao final de 2004 e início de 2005, foram realizadas isoladamente diversas reuniões entre algumas das associações representativas do setor elétrico brasileiro com o Ministério de Minas e Energia, cobrando deste uma posição mais firme perante o Ministério de Meio Ambiente, **quanto às questões ambientais afetas ao processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos do setor** (grifo meu). Na reunião específica da Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia Elétrica (Apine) com a então Ministra Dilma Rousseff, o Presidente da Associação ouviu da própria mandatária que ela estava cansada de receber associações do setor reclamando sobre estes assuntos de forma separada, cobrando uma posição mais organizada quanto ao enfrentamento das questões ambientais. Na época então, as associações se reuniram e formaram, o Fórum das Associações Representativas do Setor Elétrico. O Fórum realizou, então, uma reunião com o Ministério de Minas e Energia, com a presença da então ministra, em 12 de abril de 2005, onde os principais aspectos ambientais que preocupam e afetam o setor foram apresentados. Desta reunião resultou, em maio de 2005, a publicação da primeira nota técnica do fórum denominada *Nota Técnica Conjunta 001/2005 - Licenciamento Ambiental de Empreendimentos de Geração de Energia*. (...) Hoje, o Fórum de Meio Ambiente do Setor Elétrico - FMASE conta com 18 entidades na sua formação, e é uma das principais vozes do setor para tratar das questões ambientais referentes aos empreendimentos de geração de energia (FMASE, 2013).³⁵

A nota técnica citada trata de assuntos como: planejamento setorial e políticas públicas, Sistema Nacional de Meio Ambiente, contencioso federativo, sistema de licenciamento ambiental, instrumentos de licenciamento ambiental, exigibilidade do licenciamento ambiental, órgãos licenciadores, procedimentos de licenciamento ambiental, termo de referência e estudos de impacto ambiental, identificação, caracterização, análise, mitigação e compensação de impactos, programas de acompanhamento e monitoramento ambiental, obrigações dos empreendedores, prazos, custos majorados, compensação ambiental, recursos hídricos, áreas de preservação permanente (APPs), questão indígena, quilombolas e regularização dos empreendimentos em operação e/ou renovação das licenças de operação.

Se, no plano nacional, as associações ligadas ao setor elétrico se articulam em torno de um fórum para tratar do licenciamento ambiental, no âmbito internacional, o Banco Mundial aprova, em março de 2006, uma nota conceitual para a realização de outro estudo intitulado: “Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos

³⁵ FMASE. Disponível em: <<http://www.fmase.com.br/>> Acesso em: 10 abr. 2013.

no Brasil: Uma Contribuição para o Debate”, cujos resultados foram lançados dois anos depois, em março de 2008. Nele, a instituição afirma ter buscado, por meio do diálogo, de atividades e de projetos, contribuir para os esforços do governo brasileiro para o aprimoramento do mercado de negócios no país, no qual o licenciamento ambiental acaba sendo percebido como uma barreira. Assim, “todos os setores e agentes relevantes desejam um licenciamento ambiental mais eficiente e eficaz” (BANCO MUNDIAL, 2008a, p. 9).

A avaliação feita pelo Banco Mundial indica que os principais problemas decorrem “da parcial dissincronia entre os marcos regulatórios dos setores ambiental e elétrico” (BANCO MUNDIAL, 2008a, p.9) sob o argumento de que, enquanto as regras do licenciamento ambiental mantêm-se fundamentalmente inalteradas desde suas origens no fim dos anos 80 e os órgãos ambientais ainda não alcançaram um significativo aumento de capacidade institucional, o setor elétrico vem se transformando profundamente nos últimos 10 anos. Como resultado, são apresentadas sugestões de como “aumentar a eficácia do processo de licenciamento e como melhor integra-lo a outros instrumentos de planejamento” (BANCO MUNDIAL, 2008a, p.9). Porém, esse estudo não problematiza o desenho dos projetos do setor ou o paradigma de desenvolvimento que os embasa.

Em relação aos conflitos sociais, o relatório aponta ainda que, durante os tempos da ditadura militar, as empresas do setor ignoravam os direitos das comunidades locais impactadas pelos empreendimentos, na tentativa de implantar as usinas ao menor custo possível. No entanto, esse quadro se inverteu, já que “as comunidades locais, com ampla capacidade de mobilização e frequentemente apoiadas por ONGs, via de regra, ainda respaldadas pelas ações do Ministério Público (MP), tem hoje grande poder de negociação” (BANCO MUNDIAL, 2008, p.12).

Dentre suas recomendações principais, o relatório volta a enfatizar que “o licenciamento ambiental é seguramente um dos gargalos na regulação do setor elétrico” (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 96) e sugere “a criação e promoção de mecanismos de resolução de conflitos entre os atores do processo de licenciamento, já que o processo tem sido frequentemente judicializado, transferindo para o Poder Judiciário indefinições que deveriam estar sendo equacionadas no processo administrativo de licenciamento ambiental” (BANCO MUNDIAL, 2008, 97).

Assim, o documento revela preocupação com a estratégia adotada por muitos movimentos sociais de judicializar as disputas no âmbito do licenciamento e propõe concentrar os conflitos em sua esfera administrativa – o que as torna mais facilmente controláveis pelas empresas. É curioso notar que as questões relativas aos conflitos sociais estão enquadradas no Relatório Síntese do Banco Mundial dentro da seção de “aspectos legais e regulatórios”:

O Brasil é um dos poucos países, senão o único, a ter um processo trifásico (Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação), com procedimentos separados para a concessão das licenças em diferentes estágios. **Tal formato contribui para transferir, repetir ou reintroduzir conflitos, gerando assim um alto grau de incertezas, longos atrasos, e com custos de transação igualmente altos.** (BANCO MUNDIAL, 2008a, p. 14)

O processo de licenciamento oferece poucas oportunidades para a resolução de conflitos. Como consequência, são muitos os conflitos acerca do licenciamento ambiental, os quais raramente são resolvidos, **levando muitos a concluir que há excesso de regulação ambiental no país.** (grifo meu) (BANCO MUNDIAL, 2008a, p. 15).

Dentre as onze recomendações feitas pelo relatório, quatro enfocam os aspectos relativos à participação social e a mecanismos de resolução de conflitos que, segundo o Banco Mundial, deveriam contar com a presença de “atores independentes”:

RECOMENDAÇÃO N°. 2: Criação e promoção de mecanismos de resolução de conflitos entre os atores do processo de licenciamento (grifo meu). O licenciamento ambiental de grandes empreendimentos tem sido frequentemente judicializado, transferindo para o Poder Judiciário indefinições que deveriam estar sendo equacionadas no âmbito do processo administrativo de licenciamento ambiental (BANCO MUNDIAL, 2008a, p. 29)

(...)

RECOMENDAÇÃO N° 3: Constituição de painel consultivo independente e de alta reputação (grifo meu) para atuar em projetos de alto risco social e/ou ambiental. (BANCO MUNDIAL, 2008a, p.30)

(...)

RECOMENDAÇÃO N°. 5: É necessário que os planos, políticas e programas referentes ao setor elétrico considere as questões sociais e ambientais, juntamente com os aspectos econômicos, técnicos e financeiros, desde o início da sua elaboração e permitam a participação dos diferentes grupos de interesse (grifo meu) (BANCO MUNDIAL, 2008a, p.31)

(...)

RECOMENDAÇÃO N° 6: O país deve considerar o emprego de instrumentos de planejamento já existentes, aperfeiçoando-os em relação à participação multisetorial e social (grifo meu) entre outros aspectos. (BANCO MUNDIAL, 2008a, p.32).

Assim, além de propor uma flexibilização do licenciamento, o Banco Mundial produz novos sentidos para a ideia de participação no processo, partindo de uma visão técnico-científica para lidar com os conflitos, associada à aplicação de tecnologias de construção de consenso, que supostamente transformariam o confronto em colaboração, conforme aponta Acserald (2010). Dessa forma, o Banco sugere a criação de mecanismos para invisibilizar os projetos contestatórios e contra-hegemônicos das comunidades impactadas, reduzindo o embate ecológico a uma ação de parceria entre empresas, governos e sociedade civil (ACSERALD, 2010).

No próximo capítulo, pretendemos discutir os diferentes usos e sentidos que a participação social vai ganhando enquanto uma estratégia para o tratamento dos conflitos no licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos. Falamos aqui em tratamento e não resolução de conflitos, por entender que as divergências que estão na base dessa discussão são profundas e extremamente complexas. Para embasar nossas análises, será utilizado o estudo de caso das hidrelétricas de Riacho Seco e Pedra Branca.

CAPÍTULO 2: OS ATORES SOCIAIS E SEU PAPEL NA CONFIGURAÇÃO DOS CONFLITOS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL - UM ESTUDO DE CASO

2.1 - O licenciamento ambiental das UHE de Riacho Seco e Pedra Branca

Assunção (2006) coloca que o licenciamento ambiental é um dos mais importantes e polêmicos instrumentos da política ambiental brasileira que enfrenta, para sua implementação, diferentes problemas de ordem técnica, operacional e política. Por isso, diferentes segmentos da sociedade brasileira questionam sua eficiência e eficácia enquanto outros grupos insistem em defendê-lo e cobram ações para seu fortalecimento por meio da consolidação de espaços de participação social e ampliação de sua transparência.

Zhourí (2008) destaca que o licenciamento ambiental ocorre de forma muito centralizada, já que o processo só começa depois que planejadores que ocupam posições-chave na política, na administração pública e no setor privado já sinalizaram interesse na construção ou ampliação de um determinado empreendimento. Assim, quando as comunidades são informadas sobre a existência de um novo projeto em seu território, o processo de licenciamento já se encontra em estágio avançado e os acordos já foram efetuados entre os governos e os empreendedores.

No caso das hidrelétricas de Riacho Seco e Pedra Branca, o processo de licenciamento começou oficialmente em junho de 2004, quando o Departamento de Meio Ambiente da Chesf encaminhou ao IBAMA um ofício para informar que a empresa, por meio de um consórcio que conta também com a participação da Engevix, a Desenvix e a Construtora Norberto Odebrecht, estaria iniciando os estudos de viabilidade dos dois projetos. A carta³⁶ explicava que tais empreendimentos resultaram dos estudos de Inventário Hidrelétrico do Submédio São Francisco desenvolvidos em 2001 e 2002 e aprovados pela ANEEL em outubro de 2003³⁷. Adicionalmente, apresentava uma breve caracterização dos empreendimentos e solicitava uma reunião na semana seguinte para discutir os próximos passos para o licenciamento ambiental:

Tabela 1: Caracterização das hidrelétricas de Riacho Seco e Pedra Branca

Indicadores	Riacho Seco	Pedra Branca	Total
Potência Instalada	240 MW	320 MW	560 MW
Extensão de terras alagadas	86,6 km ²	84,2 km ²	170,8 km ²
Área total do reservatório	127,9 km ²	121,8 km ²	
Nível d'água máximo normal	352,5 m	343,0 m	
Comprimento do reservatório	70 km	35 km	105 km
Comprimento da barragem	1.431 m	4.237 m	

Fonte: Ofício CE-DMA 235/2004 – Processo nº 02001.004466/2004-31

Segundo já pontuamos, os primeiros estudos³⁸ de inventário hidrelétrico da Bacia do São Francisco começaram a ser desenvolvidos ainda durante a década de 1950.

³⁶ Ofício CE-DMA 235/2004 – Processo nº 02001.004466/2004-31.

³⁷ Despacho nº 718, de 6 de outubro de 2003.

³⁸ Em 1948, foi criada a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), pela Lei nº 541, de 9 de dezembro, com o objetivo de elaborar e implementar o Plano Geral para o Aproveitamento do Vale do São

Assim, a identificação dos possíveis pontos de barragens levantados à época priorizaram fundamentalmente critérios técnicos de engenharia, tendo em vista o potencial de geração de energia, secundarizando outros aspectos como as populações atingidas e os impactos ambientais das obras, em linha com os paradigmas de desenvolvimento vigentes naquele momento histórico. Esses estudos iniciais inspiraram a elaboração de tantos outros planos e documentos do setor elétrico brasileiro, tais como o *Plano 2010* (ELETROBRAS, 1987) publicado há 25 anos, no qual a região dos dois empreendimentos estudados constava como uma importante área de geração dos principais troncos de transmissão, projetados em meados da década de 80, de acordo com o mapa abaixo:

Figura 1: Principais troncos de transmissão igual ou maior que 345 KW, ano 2010.



Fonte: Plano Nacional de Energia Elétrica 1987-2010, p. 51.

O mesmo documento, ao fazer referências ao Programa de Expansão da Geração 1987/2001 da Região Nordeste, listava a Usina de Pedra Branca com o início da construção previsto para 1992:

Francisco, aprovado em 1955. O Plano versava sobre a regularização do rio São Francisco, a utilização de seu potencial hidrelétrico e o desenvolvimento socioeconômico da região.

Figura 2: Programa de Expansão da Geração 1987/2010 – Região Nordeste.

TABELA 6.1.2-2
BRASIL
PROGRAMA DE EXPANSÃO DA GERAÇÃO - 1987/2001
REGIÃO NORDESTE

USINA		ESTADO	TIPO	POTÊNCIA PROGRAMADA (*) (MW)	No. UNID. PROG.	INÍCIO CONSTRUÇÃO	DATA PRIMEIRA MÁQUINA	DATA ÚLTIMA MÁQ. PROGRAMADA	DATA RESERVATÓRIO	INVEST. TOTAL A REALIZAR (10 ⁹ US\$)	ÁREA (km ²)
NOME	BACIA										
Itaparica	S.Francisco-NE	BA/PE	H	1.500	6	-	1988	1989	1987	597,5	835,0
B.Esperança-AMP	Parnaíba	PI	H	126	2	1988	1989	1989	-	31,1	363,0
P.Cavalo	Paraguaçu	BA	H	300	2	1987	1992	1992	-	204,3	163,3
Xingó	S.Francisco-NE	AL/SE	H	3.000	6	1987	1992	1994	1992	1.551,9	85,0
Itapebi	Jequitinhonha-NE	BA	H	617	3	1991	1995	1996	1995	458,2	65,0
Belém	S.Francisco-NE	BA/PE	H	672	6	1992	1997	1998	1997	717,6	338,0
Pedra Branca	S.Francisco-NE	BA/PE	H	1.088	7	1992	1998	1999	1997	1.290,3	1.352,5
Turbina a Gás	-	AL	T	120	6	1988	1988	1988	-	60,0	-
Turbina a Gás	-	-	T	200	10	1991	1991	1992	-	100,0	-

(*) A potência programada representa o acréscimo de potência no período 1987/2001.

Fonte: Plano Nacional de Energia Elétrica 1987-2010, Eletrobras, 1987, p. 56

As hidrelétricas de Riacho Seco e Pedra Branca seriam construídas no submédio São Francisco, à montante da barragem de Itaparica e à jusante de Sobradinho, na divisa dos estados de Pernambuco e da Bahia. Apesar de já existirem rumores de longa data a respeito dos dois projetos, os moradores da região afirmam que não foram previamente consultados sobre eles, tendo sido surpreendidos quando as empresas interessadas iniciaram o levantamento preliminar de dados nos territórios:

A gente escuta de nossos pais e de nossos avós que, desde eles pequenos, já ouviam falar dessas barragens. Mas eles nunca acreditavam que elas vinham a ser construídas mesmo ou que, algum dia, eles passassem a viver esse processo que a gente tá vivendo hoje. De cadastramento, de empresas dentro de nossa comunidade querendo realmente construir as barragens (...) **Quando eles chegaram, já era assim: vai acontecer!** (grifo meu) Inclusive, muito antes, eles passaram botando uns piquetes na comunidade e a gente questionava: o que é isso? E num tinha explicação nenhuma, né? Sempre teve esse fantasma de muito tempo... (Liderança comunitária do Submédio São Francisco, entrevista realizada em novembro de 2012).

O primeiro registro formal da apresentação dos Estudos de Viabilidade dos Aproveitamentos Hidrelétricos de Riacho Seco e Pedra Branca pela Chesf para as comunidades impactadas remete a um *Encontro de Integração*³⁹ realizado em setembro de 2005, cerca de 14 meses após o início das negociações entre as empresas e o governo para o licenciamento dos dois empreendimentos. A documentação do processo⁴⁰ demonstra que, ao longo desse período, ocorreram diversas reuniões em Brasília e muitas trocas de correspondências, além de uma vistoria técnica nos territórios, que abrangeu visitas de campo e sobrevoos na área a ser impactada, com a participação de representantes do órgão ambiental e das empresas interessadas. O Relatório Técnico produzido pelo IBAMA sobre esse primeiro *Encontro de Integração* com as comunidades pontua que:

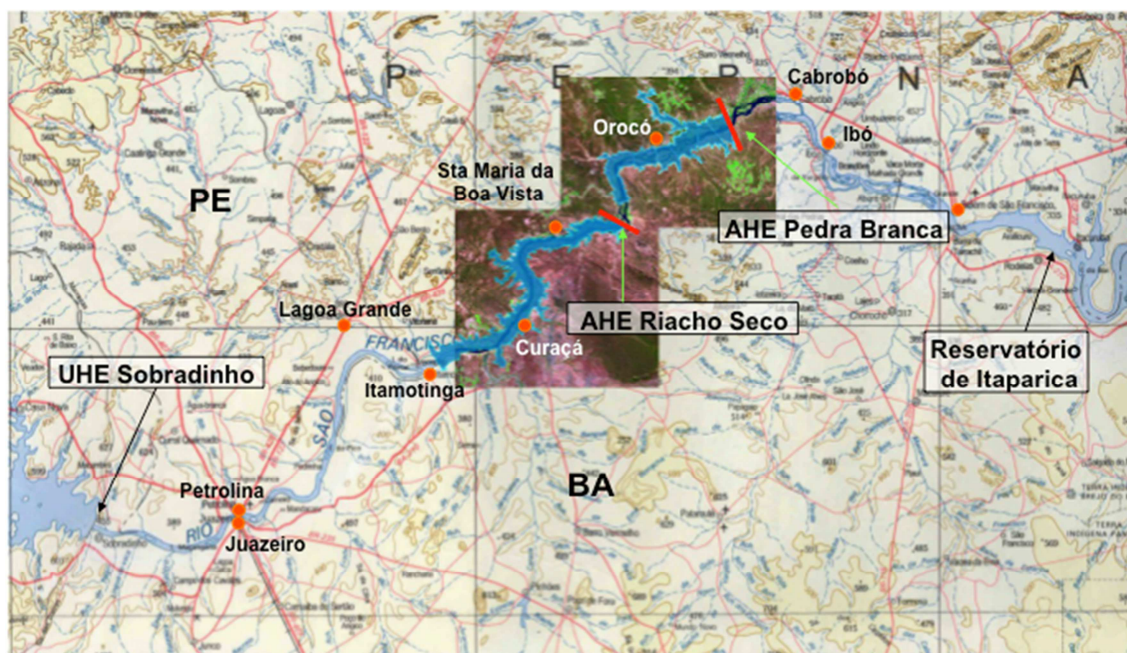
³⁹ Conforme Relatório Técnico nº 88/NLA/IBAMA/PE que consta na documentação do processo de licenciamento UHE Riacho Seco (Processo nº 02001.004466/2004-31).

⁴⁰ Processo nº 02001.004466/2004-31.

O Encontro teve como objetivo participar a comunidade envolvida direta e indiretamente da existência dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental para a implantação de duas Usinas Hidroelétricas no Rio São Francisco, entre as Usinas de Sobradinho e Itaparica, trecho submédio São Francisco (...) Por parte da comunidade, estiveram presentes representantes dos municípios envolvidos, comunidade dos quilombolas, tribo indígena de Trucá, ONGs, membro do Comitê de Bacias do Rio São Francisco, etc. Por parte do Governo, estavam presentes: Prefeitos e vereadores dos municípios envolvidos, representantes do IBAMA da Gerência Executiva da Bahia e Pernambuco, representantes do Governo do Estado e Procuradores da República.

Chama atenção o fato de que o evento tenha sido realizado no município de Juazeiro-BA, distante das principais áreas e municípios que seriam mais amplamente alagados pelas barragens de Riacho Seco e Pedra Branca, conforme abaixo:

Figura 3: Mapa com a localização das hidrelétricas de Riacho Seco e Pedra Branca



Fonte: SAUER, 2010, p. 13.

Assim, a distância por si só já configura uma importante barreira de acesso para a ampla participação das populações nos debates. Sobre isso, a parte final do Relatório Técnico do IBAMA comenta:

Em virtude do adiantado da hora e da distância para retorno da maioria das pessoas, a reunião foi encerrada sem que todos os inscritos tivessem a oportunidade de falar (grifo meu), houve algum tumulto, perguntas e críticas repetidas, principalmente com relação à Transposição do Rio São Francisco, e as áreas que seriam alagadas, caso o projeto fosse aprovado. Houve pouca participação dos prefeitos e promotores. Foi informado de que a reunião não fora gravada, de forma a gerar uma ata detalhada.

Transcorridos oito anos após a realização desse encontro, nenhum dos dois empreendimentos conseguiu obter sequer a licença prévia⁴¹ até o presente momento. A

⁴¹ Art. 8º O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

UHE de Riacho Seco consta na página eletrônica do IBAMA com o status de: “Aguardando Análise/Check-List dos Estudos” e UHE de Pedra Branca como: “Termo de Referência emitido, aguardando elaboração de estudo ambiental”. Durante todo esse tempo, segundo informações de técnicos do governo federal, essas usinas entraram e saíram algumas vezes da carteira de empreendimentos do setor elétrico que seriam leiloados pela ANEEL e não houve avanços significativos nas negociações com as comunidades locais que organizaram uma forte resistência.

Os estudos técnicos que embasam todo o processo de licenciamento são pautados por um Termo de Referência, cujo processo de elaboração também é feito de forma centralizada. Zhouiri (2008) ressalta que, em momento nenhum, os termos de referências são discutidos com as comunidades impactadas para que suas demandas sejam incorporadas desde o princípio. Em geral, são feitos pelo órgão ambiental, levando em conta apenas as informações prestadas pelas empresas interessadas e, na grande maioria dos casos, eles são um roteiro padronizado a ser seguido por qualquer obra. Pode acontecer também que o órgão ambiental solicite ao empreendedor que elabore o Termo de Referência, reservando-se apenas ao papel de avalia-lo e aprová-lo. Em outros casos, para agilizar o processo, o empreendedor adianta-se, apresentando já na solicitação do licenciamento a proposta de Termo de Referência. Foi o que ocorreu no caso das duas hidrelétricas pesquisadas.

A primeira minuta do Termo de Referência dos estudos de impacto ambiental para as UHE de Riacho Seco e Pedra Branca foi elaborada e apresentada pela Engevix, em uma reunião realizada em julho de 2004 na sede do IBAMA em Brasília, onde também participaram representantes da Odebrecht e da Chesf ⁴². Na ocasião, o órgão ambiental solicitou que fossem conduzidos processos de licenciamento distintos para cada um dos projetos e afirmou que a minuta deveria ser protocolada para ser submetida à análise posterior. Apesar de suas especificidades, os dois empreendimentos estão geograficamente localizados em áreas muito próximas – “praticamente encaixados um no outro” segundo o relato de um morador da região - e a fragmentação do licenciamento em dois processos acaba por dificultar uma compreensão integrada e sistêmica dos impactos cumulativos e sinérgicos de ambos, além de contribuir para diluir a resistência de grupos que se opõem à construção dos projetos. Assim, ao contrário do estipulado pelo órgão ambiental, grande parte das comunidades locais não aceita dialogar sobre os dois separadamente, procurando aborda-los sempre de forma conjunta.

Para além do Termo de Referência, cabe pontuar que os próprios estudos que dão suporte à decisão do órgão ambiental sobre a licença são conduzidos por consultorias contratadas diretamente pelo(s) empreendedor(es), o que caracteriza um conflito de interesse. Aplicada essa mesma lógica de forma invertida, cabe questionar se

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. (Resolução CONAMA 237/97).

⁴² Conforme ata de reunião que consta na documentação do processo de licenciamento UHE Riacho Seco (Processo nº 02001.004466/2004-31).

as empresas aceitariam que as comunidades afetadas escolhessem e financiassem os responsáveis pela condução dos estudos técnicos, caso contassem com os recursos necessários para tal. Da forma como são gerados, esses estudos acabam, portanto, tornando-se uma mercadoria adquirida pelo empreendedor, cujo objetivo é ter seu projeto aprovado pelos órgãos licenciadores (Lacorte e Barbosa, 1995).

Conforme Lemos (1999), os EIAs e seus respectivos RIMAs concretizam uma nova representação sobre os territórios pré-existent, deslocando a rede de relações, as práticas sociais e os modos de vida das populações. Assim, sua aprovação pelo Estado, através dos órgãos licenciadores ambientais, não seria apenas o reconhecimento desta nova representação como oficial, mas também a identificação do empreendedor/empreendimento como sujeito legítimo para redefinir e reorganizar a apropriação do território e seus recursos. E, nesse sentido, os estudos precisam contar com a autoridade da técnica e da ciência para sustentar a legitimidade de suas representações, colocadas como registros neutros e inquestionáveis da realidade. Diante disso, é importante tensionar o papel da dimensão técnica e científica no licenciamento ambiental e problematizar suas implicações para a participação social ao longo do processo, já que muitas vezes ela é utilizada para desqualificar e deslegitimar as populações rurais atingidas pelos projetos.

Viola (2011) aponta três grandes núcleos de expertise técnica e científica nos licenciamentos: o poder público (representado principalmente pelos órgãos ambientais), o empreendedor (por meio de seus empregados e consultorias contratadas) e a sociedade civil que, longe de ser um ator coletivo homogêneo, também pode problematizar as questões que julgar relevantes. No entanto, muitas vezes, ao defenderem seus direitos, muitas comunidades são vistas como ameaças à democracia e suas reivindicações são tratadas como um desrespeito à autoridade dos órgãos ambientais ou um entrave ao desenvolvimento, em uma inversão do princípio de regulação do Estado (ZHOURI, 2008).

Como muitos riscos e impactos ambientais não são nem visíveis e nem perceptíveis para os afetados, Viglio (2011) explica que daí decorre a importância dos órgãos sensoriais da ciência nesses estudos. Apesar disso, o autor não toma a ciência como meio de representação de uma realidade objetiva e nem sustenta uma relação linear entre ela e a política, na qual a primeira forneceria uma base racional para uma melhor definição da segunda. Afirma que, dentro do paradigma da adequação ambiental⁴³, os espaços de discussão de riscos e impactos ambientais são centrais para disputar as representações construídas acerca da realidade. E neles, tanto as dimensões cognitivas quanto científicas assumem posição chave para o desenrolar dos conflitos.

Ao abordar riscos e impactos, os estudos ambientais discutem fundamentalmente as perdas. Tanto aquelas de ordem material quanto imaterial. Assim, para além da dimensão técnica e científica, a noção de riscos e imos incorpora também questões culturais, cognitivas, políticas, econômicas e sociais (GUIVANT, 1998; ACSERALD, 2002, 2005, 2006; ACSERALD & PINTO, 2009). Para Beck (2006), nos conflitos de risco, a questão central de poder é de definição:

“É a questão de quem, com que recursos legais e intelectuais, passa a decidir o que conta como risco, o que conta como causa, e o que conta como preço. A questão de determinar quem é responsável, e quem tem que carregar o fardo de pagar pelos danos, foi transformada em uma batalha sobre as regras de evidência e as leis de responsabilidade” (BECK, 2006, p. 8).

⁴³ Zhouri (2008) aponta que o jogo político do licenciamento ambiental se dá no paradigma da adequação ambiental, “o qual é destinado a viabilizar o projeto técnico, incorporando-lhe algumas externalidades ambientais e sociais na forma de medidas mitigadoras e compensatórias, desde que essas, obviamente, não inviabilizem o projeto do ponto de vista econômico-orçamentário” (p.100).

Tais estudos geralmente dividem suas análises em três seções distintas: o meio físico, o meio biótico e o meio antrópico/socioeconômico. Nessa última, são abordados os aspectos relacionados às comunidades impactadas, com base em termos técnicos que carregam posições ideológicas reveladas pela própria linguagem adotada. Não raro, os povos indígenas e as comunidades quilombolas, por exemplo, são tratados por “componente indígena” e “componente quilombola” respectivamente. O desmatamento de uma determinada região é denominado de “supressão de cobertura vegetal” e as árvores são intituladas “indivíduos arbóreos”. Ou seja, constata-se um processo de coisificação de grupos humanos, ao mesmo tempo em que o ambiente é retratado de forma fragmentada e antinatural, sendo percebido como externalidade, ou seja, “enquanto paisagem que deve ser modificada e adaptada aos objetivos do projeto técnico” (Zhour, 2011, p. 14).

Ademais, mesmo que as realidades econômicas, políticas, culturais, sociais e ambientais dos estudos realizados para os projetos de infraestrutura sejam muito diferentes, elas são geralmente abordadas de maneira muito similar do ponto de vista textual (SIGAUD, 1986). Trata-se de uma literatura preocupada em detectar irregularidades e generalizar efeitos, limitando-se a produzir sugestões para minimizar riscos ou reparar impactos de forma genérica, conforme Vainer (2004). De forma complementar, o autor denuncia a falência técnica e o comprometimento ideológico dos estudos, já que eles não consideram os sujeitos politicamente organizados no território, na medida em que sequer mencionam a possibilidade da eclosão de movimentos de resistência:

“O silêncio sobre os movimentos existentes e a impossibilidade de prever o surgimento de organizações de resistência expressam, assim, o próprio limite de uma antropologia e de uma sociologia práticas, amesquinçadas porque reduzidas à categoria de ciências aplicadas... à consultoria ambiental” (p. 186 e 187).

Adicionalmente, Vainer (1993) pontua que as representações das comunidades impactadas que aparecem nos EIA/RIMAs elaborados pelas empresas do setor elétrico destituem a sociedade de seus atributos sociais e culturais que a diferenciam do restante do meio ambiente, do qual dependem. Como resultado, elas acabam sendo descritas como estagnadas e sem perspectivas. Este processo de naturalização e desqualificação das populações aumentaria a eficácia do empreendedor na implementação do seu projeto de reordenamento territorial:

A naturalização do social e a recusa da condição de sujeito histórico às populações afetadas, a postulação de que o único sujeito efetivo – capaz de subjetividade, de projeto e de ação – é o empreendedor/empreendimento, mais além de uma representação ideológica da situação concreta, constitui, pois condição tanto para o sucesso do projeto quanto para a validação das previsões do impacto social (Vainer, 1993, p. 192).

A esse respeito, o caso das UHE de Riacho Seco e Pedra Branca introduz uma novidade. Apesar dos estudos de impacto ambiental ainda não terem sido formalmente aprovados pelo IBAMA, as versões parciais acessadas para essa pesquisa acabaram incorporando uma seção específica para tratar dos conflitos sociais, contando com a transcrição de entrevistas realizadas junto a lideranças comunitárias, gestores públicos e moradores da região que se posicionam de forma radicalmente contrária aos empreendimentos. Assim, a resistência das comunidades locais forçou as empresas

interessadas a abordarem textualmente esse assunto, produzindo uma inovação em relação a tantos outros casos.

Do ponto de vista da legislação vigente, as audiências públicas são reconhecidas como o principal canal formal de participação da sociedade no licenciamento dos empreendimentos, o que não quer dizer que do ponto de vista da luta social, elas tenham essa centralidade, já que são notadamente espaços imperfeitos de participação. Ao contrário do modelo norte-americano, onde a participação dos interessados nos diferentes momentos da avaliação de impacto ambiental (AIA) se dá a partir de uma fase bastante precoce do processo, no caso brasileiro, as audiências públicas somente acontecem quando o EIA/RIMA já passou por um amplo processo de análise por parte do órgão licenciador, ou seja já foram discutidas as alternativas tecnológicas e locais do empreendimento, bem como sua área de influência (LEMOS, 1999). Assim, elas correm o risco de se constituir “tão somente como uma formalização do processo de licenciamento ambiental, um jogo de cena de procedimentos democráticos e participativos” (Zhou, 2008, p. 103). Além de serem espaços consultivos e não deliberativos, com limitação de tempo para o debate e a exposição de dúvidas por parte da população, há muita dificuldade de acesso prévio à documentação existente por parte das comunidades, o que constitui outra barreira importante para uma participação informada, simétrica e qualificada. Frequentemente, esses grupos estão distantes das estruturas de decisão dos órgãos ambientais e os documentos do processo só podem ser acessados a partir de uma solicitação formal, feita com antecedência.

Nos estudos de caso selecionados, apesar do IBAMA contar com uma sessão específica em seu site⁴⁴ para publicar conteúdos relativos ao licenciamento de diferentes projetos no país, o detalhamento completo do processo das duas hidrelétricas não está disponível para consulta. Considerando os direitos assegurados pela nova Lei de Acesso à Informação (LAI)⁴⁵, solicitei esses documentos através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)⁴⁶ e quatro dias depois recebi uma resposta:

Os processos solicitados encontram-se na Diretoria de Licenciamento Ambiental do IBAMA sede, disponíveis para vistas e cópias, (grifo meu) exceto quanto a eventuais informações sigilosas que possam constar dos autos. Esclarecemos que **a consulta deverá ser agendada,** (grifo meu) mediante solicitação dirigida à Diretoria de Licenciamento Ambiental do IBAMA – DILIC. (...) Para o fornecimento de cópia pela DILIC, deverão ser especificados os documentos de interesse, em conformidade com o disposto no artigo 18 do Decreto nº 7.724, de 16/05/2012. Será disponibilizada ao requerente a Guia de Recolhimento da União - GRU **para pagamento dos custos do serviço de reprodução** (grifo meu).

Assim, para que eu pudesse acessar a totalidade dos registros formais existentes para realização dessa pesquisa, foi necessário organizar uma viagem até a sede do IBAMA em Brasília. E a obtenção de cópias foi condicionada ao preenchimento de um formulário, acompanhado de respectiva justificativa, ao preço de R\$ 0,21 por folha. A cópia integral das 575 páginas do processo do licenciamento da UHE de Riacho Seco custou R\$ 120,75, além das despesas com o deslocamento.

Durante meu trabalho de campo, a despeito de ter encontrado lideranças comunitárias com ampla capacidade de debate, mobilização, reflexão crítica e conhecimento profundo acerca das questões relativas a seus territórios, deparei-me com olhares de surpresa ao discutir coletivamente os registros formais do processo obtidos

⁴⁴ <http://www.ibama.gov.br/licenciamento>.

⁴⁵ Lei nº 12.727, de 18 de novembro de 2011.

⁴⁶ www.acessoainformacao.gov.br/sistema.

na sede do IBAMA em Brasília. Relataram-me que, apesar de já terem participado de diversas reuniões com representantes do IBAMA, da Chesf e de consultorias contratadas, era a primeira vez que tinham contato com a totalidade da documentação existente. Assim, foi possível constatar empiricamente como o licenciamento é atravessado por uma permanente assimetria de informações e transparência seletiva. Enquanto o Estado e as empresas acessam um amplo repertório de dados para pautar suas decisões e subsidiar suas ações, os grupos mais diretamente impactados não conseguem operar em condições de igualdade porque não contam com os mesmos recursos. Assim, a informação que deveria ser tratada como direito de todos, acaba se tornando privilégio de alguns, com prejuízos concretos para a participação social no processo.

Para além dos limites institucionais já relatados, outros fatores contribuem para explicar os conflitos socioambientais presentes no licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos. Little (2001) entende os conflitos socioambientais como disputas entre distintos grupos sociais que derivam das diferentes formas de relação que eles estabelecem com o meio ambiente. Na perspectiva desse autor, o conceito socioambiental englobaria três dimensões básicas: o mundo biofísico e seus ciclos naturais, o mundo humano e suas estruturas sociais e o relacionamento dinâmico e interdependente entre esses dois mundos.

Partindo desse conceito, para que possamos compreender a natureza dos conflitos socioambientais existentes no licenciamento ambiental das UHE de Riacho Seco e Pedra Branca, é necessário conhecer os diferentes atores sociais envolvidos no processo. É esse exercício que propomos nas próximas seções, associado a uma breve contextualização histórica da região, de maneira a articular os elementos que contribuem para identificar como a participação social no licenciamento ambiental do caso estudado vai sendo moldada, a partir da mobilização dos mais variados grupos e de suas condições para modificar a correlação de forças existentes.

2.2. – Os atingidos e os perseguidos por barragens no submédio São Francisco: uma trajetória de lutas

As hidrelétricas de Riacho Seco e Pedra Branca atravessam três municípios, cujas populações rurais conhecem de perto o drama das barragens, já que parte delas já foi realocada no passado para dar lugar à UHE de Itaparica. Em outubro de 1988, as 6.187 famílias reassentadas de Itaparica foram dispersas em diferentes regiões que extrapolaram muito a área do reservatório (SCOTT, 2009). Uma parte foi levada para o Projeto Caraíbas (localizado em Santa Maria da Boa Vista-PE), outra para o Projeto Brígida (em Orocó-PE) e outra para o Projeto Pedra Branca (em Curaçá-BA), dentre outros. Esses três municípios (Santa Maria da Boa Vista, Orocó e Curaçá) estão na área de influência das novas hidrelétricas, de forma que esse estudo de caso não trata apenas de populações atingidas por barragens, mas também de grupos perseguidos por elas.

Cabe pontuar que a história da construção das hidrelétricas de Itaparica e Sobradinho marca profundamente a memória coletiva na região, em decorrência da adoção de práticas autoritárias e pouco transparentes pela Chesf, que resultaram em muitas perdas para os atingidos, conforme já discutido no capítulo anterior. Assim, as lembranças das lutas organizadas contra esses empreendimentos são muito fortes. Evidência disso é o fato de que o Projeto Caraíbas, localizado no município de Santa Maria da Boa Vista, foi rebatizado posteriormente de Projeto Fulgêncio, em

homenagem a uma liderança da resistência contra Itaparica e também cordelista, que foi assassinado em 1999.

Além do desgaste com negociações intermináveis que não foram cumpridas em sua integralidade, as condições precárias de vida dos reassentados de Itaparica e Sobradinho, “muitos deles relocados na caatinga semiárida” (Vainer, 2004, p. 195), contribuem de forma exemplar e decisiva para abalar as relações de confiança nas empresas e no governo, ampliando a rejeição das comunidades aos novos empreendimentos e intensificando os conflitos existentes, o que fica evidenciado nos relatos de muitos moradores da região:

Rapaz, eu acho que não vai melhorar em canto nenhum. Vai ficar é pior, isso sim. **Porque os terrenos bons pra trabalhar ficam tudo debaixo d'água. Aí pra lá, só vai ter cascalho. E o cabra vai plantar o que? Nada!** (grifo meu)

Meu Deus, será que nessa idade, **eu vou chegar a sair de dentro da minha casa, sem saber onde é que vão me parar?** (grifo meu) Nós estamos em sofrimento. Mas será que essa barragem vai sair mesmo? Se não sair, felicidade para nós! E a gente vai desabar no mundo, sem saber pra onde vai? Às vezes não vai ter nem água. **A gente ir pro centro das caatingas sem saber de nada?** (grifo meu) É uma agonia grande, de verdade.

É a mesma história do bicho d'água. Se tira ele de dentro d'água ele morre. Assim vai ser a gente. **Tira a gente daqui, nós vamos morrer nas caatingas porque nós não tem costume de viver lá.** (grifo meu) Viu como é que e o negócio?

Essa história das barragens me entristeceu. Por mim e pelos vizinhos, por tudo. **Quando eu vejo a gritaria das crianças nos tempos de escola, eu só penso quando essa barragem vier. Onde vai ser essa escola e se vai ter a mesma escola...** (grifo meu)

Hoje, eu quero o bem para os meus filhos. **Eu não quero sair daqui e levar meus filhos para debaixo de uma barraca de lona.** (grifo meu). Eu quero levar para uma moradia melhor.

Nós vamos sair daqui para morrer de sede, em caatinga, debaixo de umas lonas, numa casinha? (grifo meu) Ah, eu sou pobre, mas minha casa é grande. Não é boa, mas é grande.

Você vai aí pra caatinga, aí você não vê o rio. Aí é muito triste... é ruim demais. (grifo meu) Deus me livre! Eu num quero pensar nisso. Sem o Velho Chico, nada feito!

Deus me livre de barragem aqui perto! Não é nem bom de falar nisso. **Se construir uma barragem aí, nós estamos mortos. Pra lutar tantos anos como a gente vem lutando, né?** (grifo meu) Por uma vida melhor. E daí, chegar uma barragem dessa. Pode dizer que a gente não vai se sentir bem com isso, né? Eu sou contra a barragem!

(Depoimentos extraídos do documentário Água Benta que trata da rotina de comunidades ribeirinhas do São Francisco frente à iminência da construção da barragem de Riacho Seco. Produzido como Trabalho de Conclusão do curso de Jornalismo na Faculdade Cásper Líbero. Direção e edição: André Cruz e Letícia Almeida, 2011).

O Relatório Técnico produzido pelo IBAMA⁴⁷ com os registros do primeiro *Encontro de Integração* para apresentação dos Estudos de Viabilidade dos Aproveitamentos Hidrelétricos de Riacho Seco e Pedra Branca para as comunidades impactadas, também destaca alguns pontos que remetem à experiência vivida anteriormente, tais como:

Dentro dos questionamentos e críticas da comunidade, podemos registrar como de maior ênfase as que se seguem:

(...)

- Considerar os agrupamentos humanos que formam uma comunidade para não quebrar as estruturas comunitárias e/ou grupos étnicos, caso haja necessidade de realocações para outra área. **Esta observação foi apresentada partindo do exemplo de outras realocações, onde as comunidades foram separadas e perderam seu vínculo afetivo** (grifo meu)

(...)

- Solicitação para que os reassentamentos sejam realizados paralelos à intervenção das obras **para não ocorrer o mesmo erro quando da implantação de outras barragens** (grifo meu)

Essas preocupações também estão presentes nos discursos do poder público municipal. Um ofício encaminhado pela Prefeitura de Santa Maria da Boa Vista⁴⁸ para a Chesf solicitando maiores informações sobre o projeto da UHE de Riacho Seco com o respectivo Estudo de Impacto Ambiental destaca que:

Não aceitaremos que esse empreendimento nem de longe se pareça com Itaparica que foi e continua sendo um desastre em termos de planejamento. A Chesf errou em tudo em Itaparica.

Cabe enfatizar que, para além de toda a memória, muitos moradores da região sentem, em seu cotidiano, os efeitos concretos das outras hidrelétricas já implantadas no Rio São Francisco. Com a mudança na vazão do rio, a pesca já não é mais a mesma e há denúncias de impactos recorrentes sobre o transporte aquático das populações em função da oscilação do nível das águas, de forma que as comunidades locais já aprenderam muito a respeito de empreendimentos dessa natureza:

A gente começou a sofrer desde a barragem de Sobradinho; acabou-se a vazante, não se tem mais plantação nem peixe! Hoje, a gente vai pro rio bota uma tarrafa e não sabe mais o que vai se sair dela. (Francisco, da aldeia indígena Truká) (SANTOS et al, 2010, p. 8).

Ademais, o licenciamento ambiental da UHE Riacho Seco e Pedra Branca esbarra em outros tipos de disputas fundiárias que incluem um forte componente étnico e cultural, já que envolvem a afirmação de identidades que foram historicamente silenciadas e invisibilizadas no meio rural do submédio São Francisco, especialmente os povos indígenas e as comunidades quilombolas. Essa região abarca muitas “terras tradicionalmente ocupadas” (ALMEIDA, 2004) que expressam uma diversidade de formas de existência coletiva em relações distintas com a natureza.

Em termos históricos, a partir do século XVI as margens baiana e pernambucana do Rio São Francisco serviram de importantes canais de entrada para uma política de ocupação colonialista, implementada pelas missões religiosas e fazendas de gado:

⁴⁷ Conforme Relatório Técnico nº 88/NLA/IBAMA/PE que consta na documentação do processo de licenciamento UHE Riacho Seco (Processo nº 02001.004466/2004-31).

⁴⁸ Ofício 026/2008 – Processo nº 02001.004466/2004-31, p. 90.

Com o argumento de catequizar e civilizar as diversas etnias, as missões religiosas deslancharam um processo de homogeneização étnica. As alianças formadas por índios e negros permitiram a sobrevivência e resistência desses grupos frente à opressão do inimigo branco e marcaram a formação de grupos etnicamente diferenciados nessa região, (CAMPOS, 2008, p. 4 e 5).

Durante as entrevistas realizadas para essa pesquisa, os moradores e representantes do poder público municipal mencionaram que a igreja sempre foi proprietária de grande parte das terras da região que foi atravessada por muitas missões religiosas durante os tempos coloniais, conforme tabela abaixo:

Tabela 2: Lista de missões católicas em Pernambuco do século XVII

ÁREA DE REFERÊNCIA	ALDEIA	NAÇÃO ²	INVOCAÇÃO	MISSIONÁRIO
Sertão do São Francisco	Missão Nova de S. Francisco do Brejo	"Tapuia"	S. Francisco	Franciscano
Itacuruba	Ilha do Sorobabé	Tapuias, Proká e Pankararu	N. Sra. do Ó	Franciscano
Belém de São Francisco	Ilha do Acará	Proká, Pankararu	N. Sra. de Belém	Capuchinho
Belém de São Francisco	Ilha da Varge	Tapuias, Proká e Pankararu	Beato Seraphin	Capuchinho
Cabrobó	Ilha do Pambu	Kariri	N. Sra. da Conceição	Capuchinho
Orocó	Ilha do Aracapé	Kariri	S. Francisco	Capuchinho
Orocó	Ilha do Cavalo	Kariri	S. Felix	Capuchinho
(Sertão do São Francisco)	Ilha do Irapuá	Kariri	Sto. Antônio	Capuchinho
Santa Maria da Boa Vista	Ilha de Coripoz	"Coripó"	N. Sra. do Pillar	Franciscano
Santa Maria da Boa Vista	Ilha de Inhamuns	Kariri	N. Sra. da Piedade	Franciscano
Lagoa Grande	Ilha do Pontal	"Tamanquim"	N. Sra. dos Remédios	Franciscano

Fonte: BATISTA, 2005, *apud* CAMPOS, 2008, p.2.

Campos (2008) afirma que, no exercício de ocultação das diversidades étnicas, o cenário heterogêneo revelado nas fontes históricas produzidas por cronistas, viajantes e missionários do século XVI, tornou-se homogêneo e deu lugar a uma literatura que afirma a presença do caboclo, em detrimento dos índios e negros escravos.

Lopes (1997) relata que, para se proteger, os índios procuravam se refugiar nos ambientes desprezados e distantes dos criadores de gado ou então iam para as missões religiosas. Enquanto alguns foram morar nas terras da estreita margem do rio, outros mudaram-se para as ilhas fluviais. Há ainda aqueles se isolavam em lugares de difícil acesso, onde encontravam outros grupos que precisavam contar com as mesmas estratégias: os escravos fugidos das plantações de cana, mestiços não aproveitados nos currais e, também, alguns criminosos foragidos:

Todos eles se confundiam na mesma dor, acalentando o sonho de liberdade e de paz. Era um sonho. As notícias corriam. Ante as recompensas oferecidas pela captura de escravos fugidos, não demorava muito a investida contra aquelas paragens. Tão logo o governo era informado da existência de ajuntamentos de escravos aquilombados, providenciava ações de repressão com a finalidade de aprisiona-los (...) A vida nesses locais devia ser uma confusão danada, visto a heterogeneidade cultural de seus membros (grifo meu) Mesmo naqueles formados apenas por índios, as diferenças eram grandes, pois seus membros, muitas vezes, provinham de nações diferentes e

até rivais. Era comum se juntarem em um mesmo agrupamento, índios, mestiços, negros, e portugueses foragidos da justiça. (...) Viviam da pesca, da coleta de frutos nativos, da caça e da agricultura de sobrevivência praticada na estreita faixa de terra umedecida pelo rio (LOPES, 1997).

Arruti (1995) explica que, a despeito de todos os discursos indicarem o progressivo desaparecimento indígena no Nordeste, ocorreram intensas mobilizações desses povos pelo seu reconhecimento legal entre as décadas de 1920 e 30.

Em decorrência desse processo histórico, a natureza dos conflitos envolvendo a construção da UHE de Pedra Branca é profundamente complicada. A instalação dessa hidrelétrica atravessa o território das etnias indígenas Truká e Tumbalalá, cujas fronteiras estão sobrepostas ao “Projeto Pedra Branca”, para onde a Chesf já tinha levado parte dos atingidos pela hidrelétrica de Itaparica no passado. Nesse cenário de disputas, os índios Tumbalalá passaram a integrar o Movimento Sem Terra, o que tornou a dinâmica social ainda mais complexa na região pesquisada:

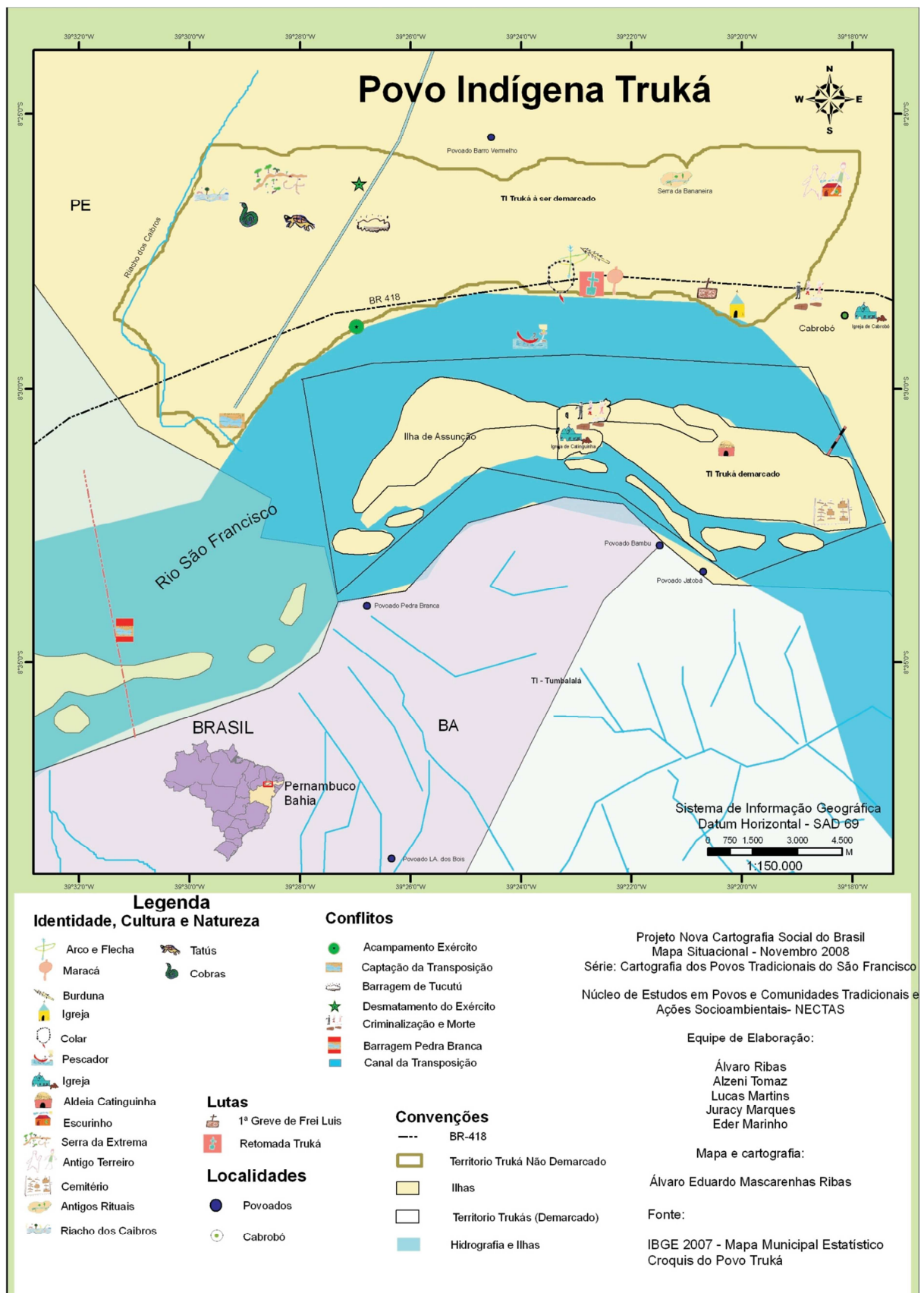
Então, vindo com a transposição e tem um outro projeto de barragem que dizem que é para ser feito, **e essa barragem está incluída no território Tumbalalá** (grifo meu), então é uma ameaça muito grave e que está precisando de muita força, de muita resistência do povo Tumbalalá para que isso não venha acontecer. Mesmo que isso venha a acontecer mais que a gente continue a luta, defendendo o rio e os nossos costumes, porque ameaçados **nós somos e já fomos atingidos a vários tempos com a barragem de Sobradinho e com o assentamento de Pedra Branca, aonde foi colocado várias pessoas de outras regiões por causa da barragem de Itaparica e é uma ameaça porque está dentro do nosso território está dando trabalho de ser demarcada por causa desse reassentamento.** (grifo meu) (Cacique Cícero Marinheiro) (SANTOS *et al*, 2010 , p. 10).

Nós somos índios sem terra, porque há muito tempo os brancos tomaram o que era nosso. Aí veio muita coisa, inclusive a Chesf que reassentou muitas famílias aqui no nosso território. A Chesf já sabia que essas terras eram nossas, mas, não quis nem saber, reassentou o povo que não tem culpa de nada. Eles não são problemas. Agora a Chesf não sabem como resolver, porque sabem muito bem que essa terra é do Povo Tumbalalá (grifo meu). Mas, agora depois da retomada os posseiros que estão aí, principalmente os de Pedra Branca vem criando muito caso, a muito tempo são muitas ameaças e pra completar entraram com reintegração de posse. Mais a justiça vai ter que julgar (Maria Tumbalalá) (SANTOS *et al*, 2010, p. 10).

Os mapas nas páginas seguintes foram construídos pelos próprios indígenas no âmbito do Projeto Nova Cartografia Social⁴⁹ e ilustram a diversidade de conflitos existentes nos territórios pesquisados, em decorrência da sobreposição de múltiplos projetos concebidos por diferentes atores. Assim, é possível observar graficamente o grau de complexidade da realidade social que compõe a área de influência da UHE de Pedra Branca:

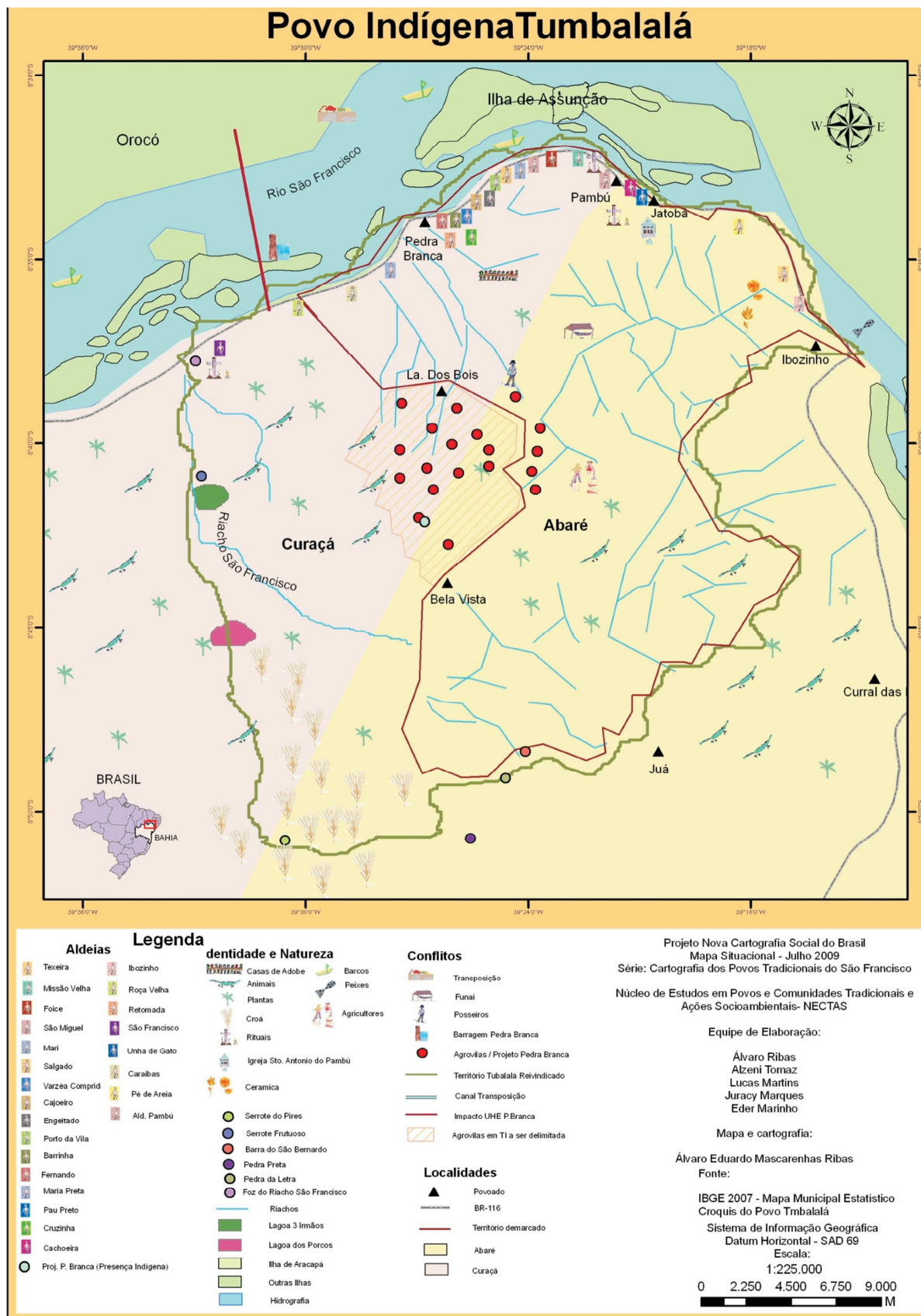
⁴⁹ O Projeto Nova Cartografia Social tem como objetivo dar ensejo à auto-cartografia dos povos e comunidades tradicionais brasileiros. Cada fascículo é resultado de uma relação social específica entre um povo ou comunidade tradicional e a equipe de pesquisadores. Disponível em: <http://www.novacartografiasocial.com/index.php?option=com_content&view=article&id=19&Itemid=27> Acesso em: 20 jul. 2013

Figura 4: Mapa Situacional 2008 do Povo Indígena Truká.



Fonte: SANTOS *et al*, 2010a, p. 7.

Figura 5: Mapa Situacional 2009 do Povo Indígena Tumbalalá.



Fonte: SANTOS et al, 2010, p. 7.

Tanto os Truká quanto os Tumbalalá, mais diretamente impactados pela UHE de Pedra Branca, já haviam dado entrada nos processos de demarcação de suas terras junto à Funai há algum tempo. Já as comunidades quilombolas da região - grande parte delas mais diretamente impactada pela outra hidrelétrica, a UHE de Riacho Seco – ainda não tinham solicitado seu reconhecimento junto à Fundação Palmares quando do início do processo de licenciamento ambiental de ambos os empreendimentos.

É muito comum em processos dessa natureza que as empresas optem por iniciar os projetos em regiões onde os riscos sejam menores e os conflitos, mais facilmente “administráveis”. Assim, embora não existam registros formais de que isso tenha efetivamente ocorrido, é razoável supor que a Chesf tenha decidido avançar primeiro com o licenciamento ambiental da UHE de Riacho Seco, apostando que, se o conflito nesse empreendimento fosse tratado, abriria caminhos para a UHE de Pedra Branca. Dessa forma, ao contrário do caso da UHE de Riacho Seco, os estudos para o licenciamento da UHE de Pedra Branca, ainda não tinham oficialmente começado durante o desenrolar dessa pesquisa. As entrevistas realizadas revelaram que esse empreendimento é informalmente conhecido como “Belo Monte do Rio São Francisco” em função da complexidade das dinâmicas socioambientais presentes em sua área de abrangência.

Ainda em 1995, ao tratar das principais limitações para a exploração dos aproveitamentos hidrelétricos do Rio São Francisco, a Comissão Especial Temporária do Senado para o Desenvolvimento do Vale São Francisco⁵⁰ mencionou a UHE de Pedra Branca ao enfatizar que as áreas submetidas à inundação são territórios extremamente complicados, em função de seu incremento populacional e do desenvolvimento de cidades e projetos de irrigação:

Em menor dimensão, esse fator também inibe a execução das usinas de Belém, **Pedra Branca** e Itamontinga, **cujas concessões foram cassadas, em função dos problemas ambientais e do reassentamento de populações que implicariam. Segundo a CHESF, esses aproveitamentos obrigariam a movimentação de cerca de 100 mil pessoas. Mesmo que se considerem superados os impactos ambientais e sociais resultantes da mudança, os custos financeiros embutidos são consideráveis** (grifo meu). (SENADO FEDERAL, 1995, p. 57).

Assim, esse conjunto de evidências poderia contribuir para explicar porque o licenciamento da UHE de Riacho Seco já se encontra em estágio mais avançado que o processo da UHE de Pedra Branca.

Em relação aos quilombolas da região, seu processo de emergência étnica é mais recente, porém também resulta de muitas lutas históricas pela afirmação de sua identidade e a garantia de seus direitos (CAMPOS, 2008; ARRUTI, 1997; 2010; LEITE, 2010; DUTRA, 2011).

Se compararmos os quadros abaixo a respeito do processo de emergência étnica no sertão pernambucano do São Francisco, é possível perceber como as comunidades da região estudada se encontram em pleno processo de reconhecimento de sua etnicidade⁵¹:

⁵⁰ SENADO FEDERAL. **Relatório da Comissão Especial Temporária do Senado para o Desenvolvimento do Vale São Francisco**. 1995. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=56471>> Acesso em: 10 ago. 2013.

⁵¹ Conceito de etnicidade de Barth (1969).

Tabela 3: Balanço da emergência étnica no sertão pernambucano de São Francisco (1926-1998).

População	Município	Povo/Comunidade	Ano
Indígena	Cabrobó	Truka	1940
Quilombola	Cabrobó	Cruz dos Riachos	2006
		Fazenda Bela Vista**	2007
		Fazenda Santana	2007
		Jatobá	2007
		Fazenda Manguinha**	2007
	Petrolina	Afranto*	2005
		Fandango*	2005
	Terra Nova	Contendas*	2005

*Comunidades dispersas ou sem informação sobre sua localização.

** Comunidade que, após solicitação da oficialização da identidade quilombola, reconsideraram e iniciam um processo de afirmação da identidade indígena Truká.

Fonte: ARRUTI, 1998 e Fundação Cultural Palmares, 2007, *apud* CAMPOS, 2008, p.6.

Tabela 4: Comunidades que articulam a identidade quilombola ou são reconhecidas como etnicamente diferenciadas por agentes externos no sertão pernambucano.

MUNICÍPIO	COMUNIDADES	INFORMAÇÕES ADICIONAIS
Cabrobó	Milagre	Ligação de parentesco com a comunidade quilombola de Santana.
Orocó	Mata	Muitos vieram de Canudos, da Serra do Umã e Ilha de Aracapá, lugares de forte presença indígena e negra. Suas terras se estendem à margem do Rio SF. Processo de etnogênese iniciado.
	Caatinginha	
	Remanso	
	Umburana	
	Vitorino	
Lagoa Grande	Tigre	-
	Lambedor	Fazem forte referência a ilha do Pontal. Processo de etnogênese iniciado.
	Logradouro	Comunidade dispersa.
	Riacho do Recreio	-
	Caieiras	-
Santa Maria da Boa Vista	Coelhos	-
	Nova Olinda	Ambas se estendem a margem do rio SF.
	Linda Aurora	
	Curral Novo	Suas terras se estendem a margem do rio SF.
	Tamaquius	Fortemente referenciada como uma comunidade étnica. O processo de perda de terras para inúmeros assentamentos e a violência que marca a região, dificulta o processo de etnogênese. Suas terras se estendem a margem do rio SF.
	Serrote	Suas terras se estendem à margem do Rio SF. Processo de etnogênese iniciado, com solicitação para FCP.
	Inhanhuns	Suas terras se estendem à margem do Rio SF. Processo de etnogênese iniciado, com solicitação para FCP.
	Cupira	Suas terras se estendem à margem do Rio SF. Processo de etnogênese iniciado, com solicitação para FCP.
	Marrecas	Suas terras se estendem à margem do Rio SF.
	Ambrósio/Caraíbas 2	-
	Saruê	Estão sofrendo sérios problemas junto ao Incra, dificultando sua permanência no território.

Fonte: CAMPOS, 2008, p.7.

Assim, o desenrolar do licenciamento das duas hidrelétricas pesquisadas se defronta com um contexto de lutas por direitos territoriais extremamente complexos e diversificados que se agrava pelo fato de que, apesar do governo ter incorporado a expressão “populações tradicionais” na legislação e nos aparatos burocrático-administrativos, tendo inclusive criado, em 1992, o Centro Nacional de Populações Tradicionais no âmbito do IBAMA, isso não significa exatamente um acatamento absoluto das reivindicações encaminhadas por estes grupos sociais e não aponta, portanto, para uma resolução das tensões existentes (ALMEIDA, 2004).

Além de indígenas e quilombolas, também habitam a região diversas outras comunidades ribeirinhas e beradeiras, pescadores artesanais e agricultores, cuja reprodução social depende fundamentalmente das relações e vínculos estabelecidos com seus respectivos territórios e com o meio ambiente. E nesse cenário, o componente étnico e a territorialidade operam como fator de identificação, defesa e força.

Assim, faz-se necessário introduzir um outro ator neste debate a respeito dos conflitos envolvendo o licenciamento das hidrelétricas pesquisadas: o próprio Estado que, mais do que mediar o confronto de interesses entre empreendedores e a sociedade, assume um lugar central ao pré-estruturar os conflitos. Conforme aponta Lamontagne

(2011), ao mesmo tempo em que o Estado leva adiante a implantação de megaprojetos formulados de cima para baixo, englobando os distintos ecossistemas e as populações a eles ligadas, também elabora leis e normas para assegurar os direitos das populações rurais afetadas. Como, na prática, as políticas públicas tem se mostrado insuficientes para fazer valer esses direitos, uma miríade de questões sociais, fundiárias, étnicas e culturais é deslocada para a esfera do licenciamento ambiental, onde há limites estruturais para sua resolução de forma participativa e democrática, esse é o tema da próxima seção.

2.3 – O Estado como um ator central na estruturação dos conflitos no submédio São Francisco

Em 1948, o então Presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) criou a *Comissão do Vale do São Francisco*⁵² com a finalidade de elaborar e garantir a execução do plano de aproveitamento das possibilidades econômicas do rio São Francisco. O Plano da Comissão do Vale do São Francisco (BRASIL, 1950) compunha-se de vinte e um capítulos contendo estudos, propostas e programa de obras relativas à regularização do regime fluvial do rio São Francisco, melhoria dos transportes e comunicações, construção de usinas elétricas e redes de transmissão, irrigação, saneamento urbano e rural, saúde pública, fomento da produção agrícola, pesquisa sobre aproveitamento de recursos minerais, reflorestamento e incremento da imigração e colonização. Ao apresentá-lo ao Congresso Nacional, o então presidente pontuou que aquele tinha sido o primeiro esforço brasileiro de planejamento regional (CORREA E PAULA, 2012).

A primeira etapa das obras estava prevista para ocorrer entre 1952 a 1956, mas o projeto completo teria duração de vinte anos a partir do seguinte fundamento: “a energia elétrica abundante, a preço baixo, ocasionará, forçosamente, um extraordinário surto no desenvolvimento agropecuário, na exploração dos minérios ocorrentes na região, cujo conhecimento só agora se vem precisando” (BRASIL, 1950, p.12 apud CORREA E PAULA, 2012, p. 2). Esses objetivos mais gerais foram, aos poucos, redefinidos e reorganizados, e a geração de energia acabou por ser priorizada. Desde então, o “rio da integração nacional” vem sofrendo intervenções estatais sistemáticas, visando o aproveitamento econômico de suas águas, a exemplo das obras de transposição recém-retomadas.

A partir do fim da Segunda Guerra Mundial, o Estado decidiu aliar a fruticultura irrigada à geração de energia hidrelétrica no Vale do Rio São Francisco. Para viabilizar esses projetos, além da Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco (CHESF) que já existia desde 1945, foram também estruturadas a Superintendência do Vale do São Francisco em 1967 e a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF) em 1974.

Inicialmente, os projetos de colonização seriam desenvolvidos com base na pequena propriedade. No entanto, a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) definiu uma mudança radical de rumos em meados da década de 1970 e, em detrimento da produção para o mercado consumidor local, passou-se a investir amplamente na agricultura de larga escala voltada à exportação. Em decorrência disso, chegaram à região outros tipos de proprietários de terra que aprofundaram um modelo fundiário cada vez mais concentrador baseado em um processo de acumulação

⁵² Conforme Art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1946 e com a Lei nº 541, de 15 de dezembro de 1948.

capitalista, fundado na grande propriedade modernizada. As características do modelo agrícola implantado levaram a um amplo processo de precarização do trabalho assalariado na agroindústria e à expropriação e ao empobrecimento de muitas famílias. Ainda nos anos 1980, abriu-se também espaço para o cultivo da maconha na região, desenvolvida no âmbito da cultura sertaneja impregnada pela violência e pistolagem, o que tornou a área nacionalmente reconhecida como “Polígono da Maconha” (RIBEIRO, 2008).

Em 1989, o **Plano Diretor para o Desenvolvimento do Vale do São Francisco** (PLANVASF/CODEVASF/SUDENE/OEA, 1989) foi publicado, dando enfoque à opção pela fruticultura na região e gerando a expectativa da instalação de sistemas de irrigação, inclusive para os pequenos agricultores, o que acabou não acontecendo conforme o esperado:

Nessa perspectiva, podemos tomar o submédio como um espaço criado pelo planejamento estatal, que recortou no mapa do país uma “sub-região irrigada” e gerou um ambiente eivado por tensões. Por um lado, por meio do desenvolvimento da agricultura agroexportadora em escala internacional, responsável por um processo de proletarianização que gerou enorme contingente de assalariados rurais. Por outro, pela recriação de unidades familiares de produção agrícola para os reassentados, decorrentes da pressão conduzida pelo movimento social organizado em reação ao projeto “barrageiro” do Estado. (RIBEIRO, 2008).

Atualmente, o Vale do São Francisco é um dos maiores polos de fruticultura irrigada do país. Além da Chesf, a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf) assume um papel de destaque na condução desse projeto de desenvolvimento. Empresa pública atualmente vinculada ao Ministério da Integração Nacional (MI), a Codevasf tem a responsabilidade de estruturar as atividades produtivas na região e articular obras de infraestrutura, particularmente para a implantação de projetos de irrigação e de aproveitamento dos recursos hídricos do São Francisco. Ironicamente, o mesmo Ministério de Integração Nacional (MI) à frente da implantação de um conjunto de iniciativas para garantir o uso econômico das águas para abastecer os empreendimentos agroindustriais, também acabou realizando iniciativas que contribuíram para intensificar a resistência em torno da construção das duas hidrelétricas estudadas.

Em junho de 1994, o então Ministério de Integração Regional (MIR) decidiu celebrar um Acordo de Cooperação Técnica com a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), envolvendo também a SUDENE e contando com a interveniência da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Esse acordo atravessou várias fases, com mudanças em suas vinculações institucionais, orientações metodológicas e estratégias operacionais. Dele, resultaram alguns programas que se estenderam até a atualidade, como é o caso **Programa de Organização Produtiva de Comunidades Pobres (Produzir)**. Em 2005, o Programa Produzir passou por uma reestruturação:

O enfoque dado foi a atuação integrada em regiões prioritárias, privilegiando os arranjos e as atividades produtivas e levando em consideração a questão de gênero, as etnias diversas (grifo meu) e a transferência de conhecimentos tecnológicos à comunidade” (Ministério da Integração Nacional, 2010, p.25).

Dentro dessa perspectiva, o Ministério de Integração Nacional (MI) enviou para a região do submédio São Francisco alguns profissionais com a tarefa de conduzir oficinas com as comunidades rurais para apoiar-las na estruturação de suas atividades

produtivas. Para os municípios da área de influência da UHE Riacho Seco e Pedra Branca, foi enviada uma técnica que, também militante do movimento negro, começou a colocar na pauta o debate sobre a questão quilombola junto às comunidades negras rurais:

Começamos com a questão da identidade: gênero, raça e etnia. Trabalhamos praticamente seis, sete meses com essa temática de autodefinição, enquanto ser sujeito. Depois, começamos a trabalhar a auto-organização, a geração de renda complementar sempre discutindo em paralelo a questão de direitos humanos e cidadania. Até que eles chegassem à autodefinição como comunidades remanescentes de quilombos (Entrevista realizada com Sonia Ribeiro em novembro de 2011).

Esse processo de formação possibilitou que muitas comunidades negras rurais ressignificassem sua trajetória e identidade, a despeito dos efeitos perversos do preconceito racial a que são submetidos cotidianamente, conforme indicam as entrevistas realizadas nos municípios:

O camarada vai na prefeitura e é mal recebido. Lá eles, são páreas. São negros e são mal vistos. É uma cidade racista. Ele entra na prefeitura e é olhado de lado. Ele está acostumado a ser maltratado e às vezes, nem é recebido. (Entrevista realizada com morador de Santa Maria da Boa Vista em novembro de 2001).

Dwyer (2010) pontua que, nas abordagens antropológicas mais recentes em relação às terras de quilombos, as situações de discriminação racial e do uso de estereótipos na interação social têm sido consideradas como um tipo de processo social no qual as diferenças culturais são comunicadas, presentes na própria produção da etnicidade. Assim, o processo de identificação étnica também se constrói pelo contraste na interação, ou seja, pela “afirmação do nós diante dos outros” (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1976, p. 5).

Na medida em que os moradores das comunidades negras rurais da região puderam tomar conhecimento de seus direitos e das políticas públicas existentes, solicitaram sua certificação como quilombolas junto à Fundação Cultural Palmares. Sobre isso, Moraes (1996) explica que o reconhecimento de direitos, as representações de si mesmo e das forças antagônicas ou aliadas, bem como o processo de organização e expressão dos sujeitos sociais vai se constituindo a partir da experiência vivida, em processos de formação e socialização política. De forma complementar, Barth (1969) aponta que as diferenças culturais assumem uma dimensão étnica quando são percebidas como importantes e socialmente relevantes pelos próprios atores sociais.

Ainda sobre o termo quilombola, Dwyer (2010) explica ainda que, contemporaneamente, ele não se resume a resíduos arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica:

Também não se trata de grupos isolados ou de uma população estritamente homogênea. Da mesma forma nem sempre foram constituídos a partir de movimentos insurrecionais ou rebelados mas, sobretudo, consistem em grupos que desenvolveram práticas cotidianas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos e na consolidação de um território próprio. A identidade desses grupos também não se define pelo tamanho e número de seus membros, mas pela experiência vivida e as versões compartilhadas de sua trajetória comum e da continuidade enquanto grupo. Neste sentido, constituem grupos étnicos conceitualmente definidos pela antropologia como um tipo organizacional que confere pertencimento mediante normas e meios empregados para indicar afiliação ou exclusão (DWYER, 2010, p. 43).

Diante disso, o desenrolar do licenciamento das hidrelétricas de Riacho Seco e Pedra Branca reúne dois problemas centrais não resolvidos pela democracia brasileira: a questão da terra e a questão do racismo. E, portanto, esbarra nas contradições geradas por programas governamentais comprometidos com uma pauta democratizante e de combate à pobreza, contrastados com políticas desenvolvimentistas que entram em conflito com essas iniciativas de reconhecimento da diversidade presente no meio rural brasileiro e a restauração dos direitos historicamente violados dessas populações, conforme Arruti (1997).

Mais de uma década depois da promulgação da Constituição Federal de 1998, cujo artigo 68 estabelece que: “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo ao Estado emitir-lhes os títulos respectivos”, o governo federal criou o decreto presidencial 4887/2003 para regulamentar a matéria. Incorporando o direito dessas comunidades ao autorreconhecimento, alinhado à Convenção 169 da OIT ratificada pelo Estado Brasileiro, o referido decreto atribuiu ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) a responsabilidade pelo processo de regularização fundiária dos quilombolas.

Em 2005 (cerca de dois anos após a promulgação do decreto 4887), o INCRA publicou as instruções normativas que detalhavam a forma como levaria adiante esse processo. A contratação dos antropólogos para a elaboração dos referidos laudos antropológicos necessários para a titulação das terras só se iniciou em 2006, em ritmo e quantidade insuficientes para atender toda a demanda existente. Paralelamente, foi articulada uma ofensiva contra os direitos territoriais quilombolas conduzida principalmente pela bancada ruralista em três frentes: na batalha pela opinião pública, assumida por setores hegemônicos da grande imprensa; na exclusão de definições importantes do texto final do Estatuto da Igualdade Racial para a garantia dos direitos quilombolas (como as de “território”, “ocupação” e “autoatribuição”); e no questionamento do decreto 4788/2003 no Supremo Tribunal Federal por uma ação do ex-Partido da Frente Liberal (PFL) e atual Democratas (DEM), conforme Arruti (1997).

Nas negociações com a bancada ruralista, o governo decidiu recuar e alterou as normas do INCRA, por meio da publicação de uma nova Instrução Normativa⁵³ que burocratizou ainda mais as ações de regularização dos territórios quilombolas:

Assim, o procedimento passou a contar com um maior número de etapas, que se iniciam com a produção do laudo antropológico de reconhecimento territorial, complementado com vários outros estudos técnicos, cujo resumo deve ser publicado no Diário Oficial da União. Depois disso, abre-se um período para a apresentação de contestações ao relatório e, em seguida, mais uma dezena de etapas, até que, finalmente, a comunidade tenha o seu título de propriedade registrado em cartório. Um processo destinado a levar muitos anos (ARRUTI, 1997, p. 3).

Essa decisão teve rebatimentos significativos nas áreas afetadas pelas hidrelétricas de Riacho Seco e Pedra Branca. A despeito de terem recebido a certificação da Fundação Cultural Palmares em 2008, as comunidades quilombolas da região ainda não conseguiram a titulação de suas terras, o que depende fundamentalmente da elaboração de um Relatório Técnico de Identificação e

⁵³ Instrução Normativa 57 do INCRA, de 20 de outubro de 2009:

Art. 5º – Compete ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a desintrusão, a titulação e o registro imobiliário das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência comum e concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Delimitação (RTID) a cargo da Superintendência Regional do Incra⁵⁴. O referido relatório é composto de um conjunto de peças e documentos, dentre os quais destaca-se um laudo antropológico com a caracterização histórica, econômica, ambiental e sociocultural detalhada das áreas identificadas⁵⁵.

A abrangência territorial da UHE de Riacho Seco e Pedra Branca está sob responsabilidade da Superintendência Regional (SR) 29 do INCRA (Pernambuco/Médio São Francisco), responsável por 42 municípios, dos quais 36 estão localizados no Estado de Pernambuco e seis na Bahia. Mesmo com 24 processos de comunidades quilombolas reivindicando a regularização do seu território⁵⁶, a SR-29 não possui sequer um antropólogo em seu quadro funcional, o que atravanca a elaboração do laudo necessário para dar andamento aos processos. Apesar de ter sido realizado e homologado um concurso público com esse fim, a nomeação e contratação dos candidatos aprovados dependem de autorização prévia e dotação orçamentária por parte do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG):

A gente pediu a nomeação a Brasília já algumas vezes. Houve a nomeação de alguns antropólogos. Mas nenhum pra cá. Recife que já tinha um, recebeu mais um. E a gente continua sem nenhum (Entrevista realizada com um técnico do INCRA em novembro de 2012).

Assim, mesmo que com limitações, o Governo introduziu políticas para garantir aos quilombolas e populações indígenas uma ampliação de seus direitos. No entanto, outras estruturas governamentais têm avançado com projetos que confrontam tal situação. Neste sentido, é interessante observar a estrutura de gestão do PAC. O mesmo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) que ainda não autorizou a contratação dos antropólogos na referida Superintendência Regional do INCRA, também coordena o Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC), criado em 2007 - com o objetivo de articular as ações necessárias à implementação e execução das obras previstas – e estruturado, conforme a figura abaixo:⁵⁷

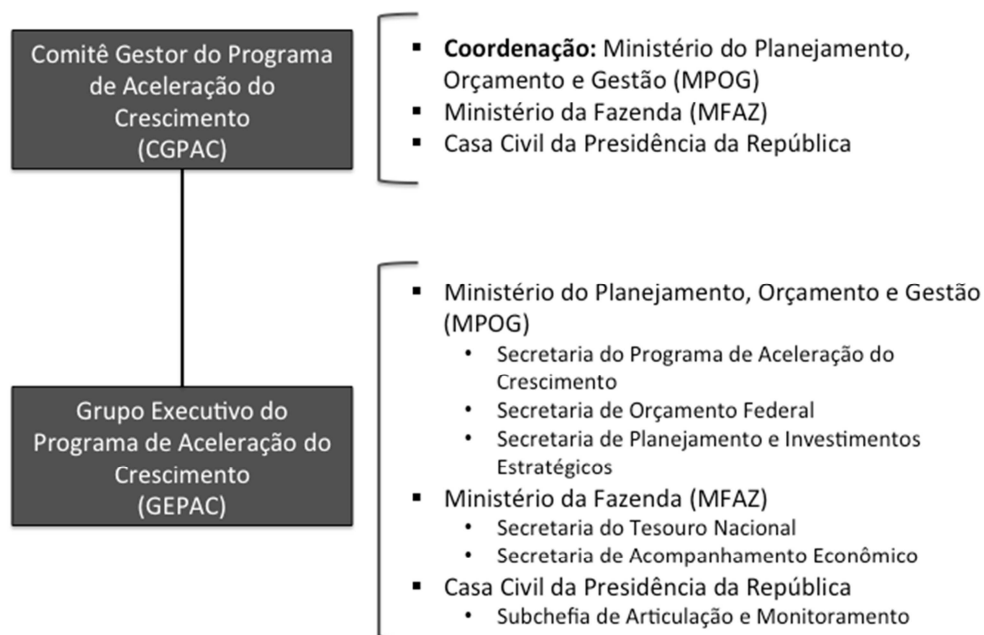
⁵⁴ Conforme artigo 9º da Instrução Normativa 57 do INCRA, de 20 de outubro de 2009.

⁵⁵ Conforme artigos 6º e 10º da Instrução Normativa 57 do INCRA, de 20 de outubro de 2009.

⁵⁶ Conforme entrevista realizada em novembro de 2011.

⁵⁷ Conforme Decreto 6.025 de 22 de janeiro de 2007.

Figura 6: Estrutura de funcionamento do Comitê Gestor do PAC

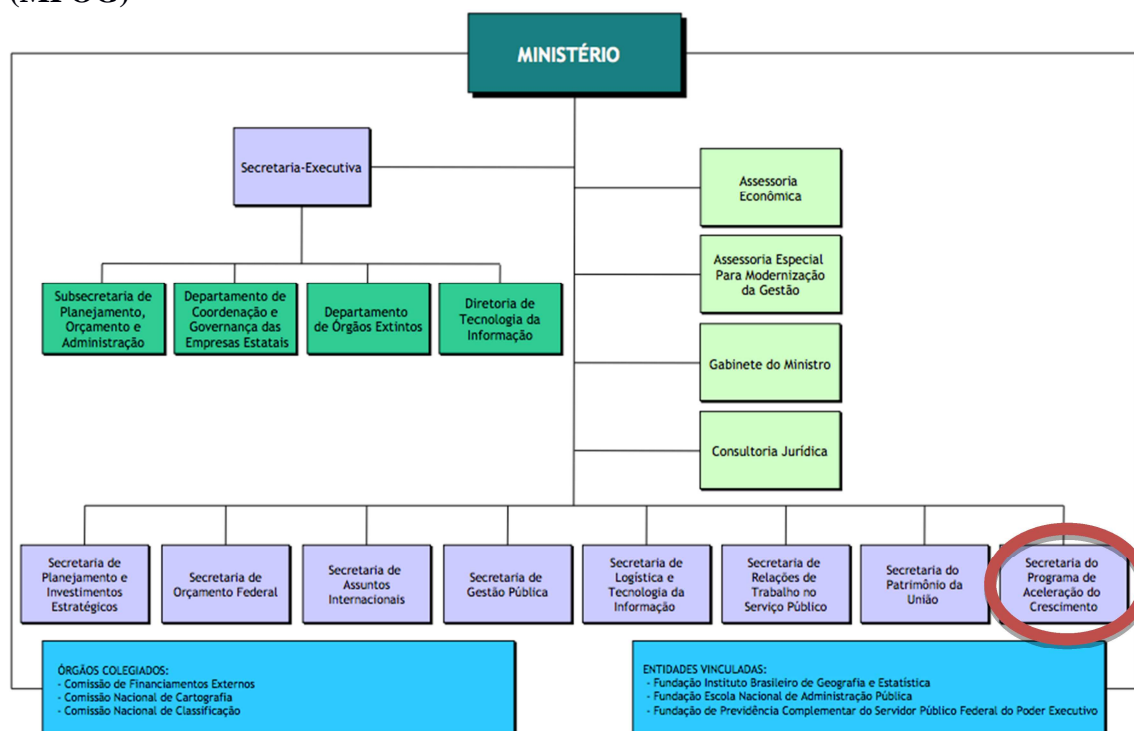


Fonte: A autora, conforme informações disponíveis no site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

A Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento⁵⁸ que coordena as atividades do Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (GEPAC) foi especialmente constituída, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) em maio de 2011:

⁵⁸ Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=478&sub=847&sec=61>> Acesso em: 12 jun. 2013.

Figura 7: Organograma do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).⁵⁹

Esse grupo se reúne periodicamente para acompanhar a execução das metas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), visando identificar seus gargalos e definir estratégias e soluções capazes de superar os obstáculos para a execução dos trabalhos dentro do cronograma previsto. Conforme as entrevistas realizadas para essa pesquisa, a depender da pauta e do estágio de evolução dos empreendimentos, representantes das empresas públicas e privadas interessadas também são convocados a participar desses encontros para prestar os esclarecimentos necessários, assim como o IBAMA, a Fundação Cultural Palmares, a Funai e o INCRA, dentre outros órgãos governamentais. No entanto, as comunidades impactadas pelos projetos não têm direito à presença e à voz nesses espaços, concebidos de forma centralizada na perspectiva de viabilizar os empreendimentos. Assim, a despeito de sofrerem mais intensamente os prejuízos decorrentes dos projetos, a população afetada acaba sendo tratada com uma inconveniência que, além de dificultar o alcance das metas de produção, desvia a atenção do progresso proporcionado pelas obras planejadas (SCOTT, 2010).

A ausência de mecanismos de participação direta ou representação das comunidades impactadas pelos projetos de desenvolvimento nessas esferas decisórias - especialmente os povos indígenas e comunidades tradicionais - entra em choque com o estipulado pela Convenção 169 da OIT, da qual o Brasil é signatário⁶⁰ e que assim estabelece:

⁵⁹ Disponível em:

<<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/institucional/organograma/MP.pdf>>

Acesso em: 12 jun. 2013.

⁶⁰ O Brasil ratificou a Convenção nº 169 da OIT, em Genebra, em 25 de julho de 2002, mediante o Decreto Legislativo No.143, de 20- 6- 2002. Entrou em vigência em julho de 2003.

Artigo 6º

Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

- a) **consultar os povos interessados**, (grifo meu) mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afeta-los diretamente;
- b) **estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis**, (grifo meu) na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;
- c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

Artigo 7º

1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, **esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afeta-los diretamente** (grifo meu).

Frente à recente ofensiva do agronegócio e do Programa de Aceleração do Crescimento sobre esses territórios, diferentes movimentos sociais passaram a desenvolver, de forma articulada, uma série de iniciativas no sentido de reivindicar junto ao governo seu direito à consulta livre, prévia e informada antes do início do licenciamento ambiental de grandes projetos.

Além de ações políticas diretas - tais como protestos de rua, ocupação de canteiros de obras e de prédios governamentais - foram desencadeadas também pressões jurídicas em âmbito internacional, dentre as quais destacamos a apresentação, em 2008, de uma reclamação na OIT, pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) e outras entidades sindicais brasileiras, relativa a não inclusão de quilombolas nos relatórios apresentados pelo Brasil sobre a Convenção 169 e à inexistência da regulamentação dos mecanismos de consulta prévia.

Como consequência, em abril de 2011, o Brasil foi incluído em lista provisória de casos que seriam analisados na *Comissão de Aplicação de Normas da 100ª Conferência Internacional do Trabalho*, prevista para ocorrer no mês de julho do mesmo ano. Para evitar maiores desgastes políticos, sanções ou constrangimentos em nível internacional, o governo decidiu recuar. Reconheceu explicitamente os quilombolas como sujeitos de direito da Convenção 169 (por meio do relatório regular de aplicação do instrumento entregue em junho de 2011) e articulou a retirada temporária do caso contra o país, na condição de que fosse discutido e encaminhado o processo de regulamentação da consulta prévia, acompanhado da realização de um seminário sobre o tema.

Em janeiro do ano seguinte, foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial⁶¹ composto por 24 órgãos federais, sob coordenação da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores (MRE), com o intuito de estudar,

⁶¹ Portaria Interministerial nº 35, de 27 de janeiro de 2012.

avaliar e apresentar uma proposta de regulamentação dos mecanismos de consulta prévia da Convenção 169 da OIT. Esse GT Interministerial prevê a participação, como convidados, de representantes de outros órgãos governamentais, da sociedade civil e entidades de representação de povos indígenas e comunidades tradicionais, ao contrário do que acontece nas reuniões do Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (GEPAC).

Assim, é possível constatar como a participação das comunidades nas decisões sobre o licenciamento de grandes empreendimentos no Brasil fica circunscrita a determinados espaços que não correspondem aos núcleos centrais tomadores de decisão a respeito das opções de desenvolvimento econômico e social de seus territórios, o que significa dizer que não há partilha ampla e efetiva de poder no processo.

Ademais, a prioridade política e a agilidade para a regulamentação da Convenção 169 na agenda governamental é muito diferente daquela atribuída à implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Apesar do referido GT Interministerial contar com o prazo de cento e oitenta dias para a conclusão de seus trabalhos⁶², até o momento, ainda não há uma proposta elaborada para esse fim. Ao longo dos anos de 2012 e 2013, foi realizado um Seminário Internacional com a participação de representantes de povos indígenas, comunidades tradicionais e outras entidades da sociedade civil, tais como as centrais sindicais. Foram também articuladas cinco reuniões com comunidades quilombolas nos municípios de: Novo Airão-AM, Goiânia-GO, Registro-SP, Montes Claros-MG, Porto Alegre-RS e Teresina-PI e uma reunião com povos indígenas em Tabatinga-AM⁶³. Mas ainda não há resultados que demonstrem um avanço concreto em termos da utilização da consulta prévia como um instrumento de participação e influência efetiva dos povos indígenas e comunidades tradicionais sobre os projetos de desenvolvimento que afetam seus territórios.

2.4 – Os “empreendedores” como sujeito oculto no conflito: uma história de descaso planejado

As análises anteriores sugerem a existência de outro ator importante na configuração dos conflitos presentes no licenciamento ambiental das UHE de Riacho Seco e Pedra Branca: as empresas interessadas nos leilões dos dois empreendimentos.

Quando da realização de leilões para a concessão de aproveitamentos hidrelétricos, o empreendedor é um “sujeito oculto da ação”, pois ele não é formalmente conhecido até que se tenha realizado a licitação pela ANEEL. Assim, os estudos socioambientais e as próprias audiências públicas são desenvolvidas por um “interessado no empreendimento”, sem garantias de que poderá ser o vencedor da concorrência no final do processo, pois o único direito que obtém é o de participar da licitação em “igualdade de condições” com os demais interessados (LEMOS, 1999).

No caso pesquisado, “os interessados nos empreendimentos” da UHE de Riacho Seco e Pedra Branca decidiram formar um consórcio que, além da CHESF, conta também com a participação das empresas Odebrecht, Engevix e Desenvix. Todas elas acumulam um amplo histórico de experiências no setor elétrico – conforme veremos a

⁶² Portaria Interministerial nº 35, de 27 de janeiro de 2012, art. 5º O prazo para conclusão dos trabalhos do Grupo de Trabalho Interministerial será de cento e oitenta dias, a contar da data de sua designação, admitida sua prorrogação por igual período.

⁶³ Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2013/07/31-07-2013-secretaria-geral-promove-oficina-sobre-regulamentacao-da-consulta-previa-prevista-na-convencao-169-da-oit> Acesso em 10 ago. 2013.

seguir - de forma que os conflitos socioambientais em torno da construção de barragens não representam uma novidade para essas organizações.

Apresentaremos abaixo uma caracterização geral de cada uma dessas empresas, incluindo uma análise sobre sua composição acionária, na tentativa de argumentar que elas estão imbricadas em redes de poder e de interesses econômicos de natureza global, que contam com o Estado para seu funcionamento. Essas articulações em esfera mundial vão se capilarizando e se ramificando, com implicações territoriais concretas que adentram a casa das pessoas. E estão calcadas em um modelo de desenvolvimento concentrador que distribui de forma desigual as riquezas e os prejuízos por ele gerados.

A Chesf, principal empresa interessada nos empreendimentos, é uma sociedade de economia mista de capital aberto, criada ainda durante o Estado Novo pelo então presidente Getúlio Vargas através do Decreto-Lei no 8.031, de 03 de outubro de 1945, com a finalidade de gerar, transmitir e comercializar energia elétrica⁶⁴. Seu sistema de geração tem predominância de hidrelétricas, responsáveis por cerca de 97% de sua produção total. Atualmente, seu parque gerador é composto de 14 usinas, supridas por nove reservatórios e uma usina térmica bicomustível (CHESF, 2012).

Na condição de concessionária de serviço público de energia elétrica, o Decreto-Lei⁶⁵ que criou a Chesf autorizou que ela aproveitasse o potencial energético do rio São Francisco durante 50 anos, no trecho situado entre Juazeiro (BA) e Piranhas (AL) - o que abrange as usinas Xingó, Complexo de Paulo Afonso, Apolônio Sales (Moxotó) e Itaparica. A concessão do trecho do rio para a construção da usina Sobradinho⁶⁶ foi outorgada posteriormente em 1972. Além dessas, outras hidrelétricas em diferentes rios foram sendo progressivamente incorporadas à empresa, conforme abaixo:

Tabela 5: Hidrelétricas administradas pela Chesf

Usinas	Rio	Capacidade Instalada (MW)
HIDRELÉTRICAS:	-	10.268,328
Sobradinho	São Francisco	1.050,300
Luiz Gonzaga (Itaparica)	São Francisco	1.479,600
Apolônio Sales (Moxotó)	São Francisco	400,000
Paulo Afonso I	São Francisco	180,001
Paulo Afonso II	São Francisco	443,000
Paulo Afonso III	São Francisco	794,200
Paulo Afonso IV	São Francisco	2.462,400
Piloto	São Francisco	2,000
Xingó	São Francisco	3.162,000
Funil	de Contas	30,000
Pedra	de Contas	20,007
Boa Esperança	Parnaíba	237,300
Curemas	Piancó	3,520
Araras	Acaraú	4,000
TERMELÉTRICA:		346,803
Camaçari	-	346,803
TOTAL		10.615,131

Fonte: CHESF, 2012, p. 5.

⁶⁴ Apesar criada em 1945, ela foi constituída na primeira Assembleia Geral de Acionistas, realizada em 15 de março de 1948.

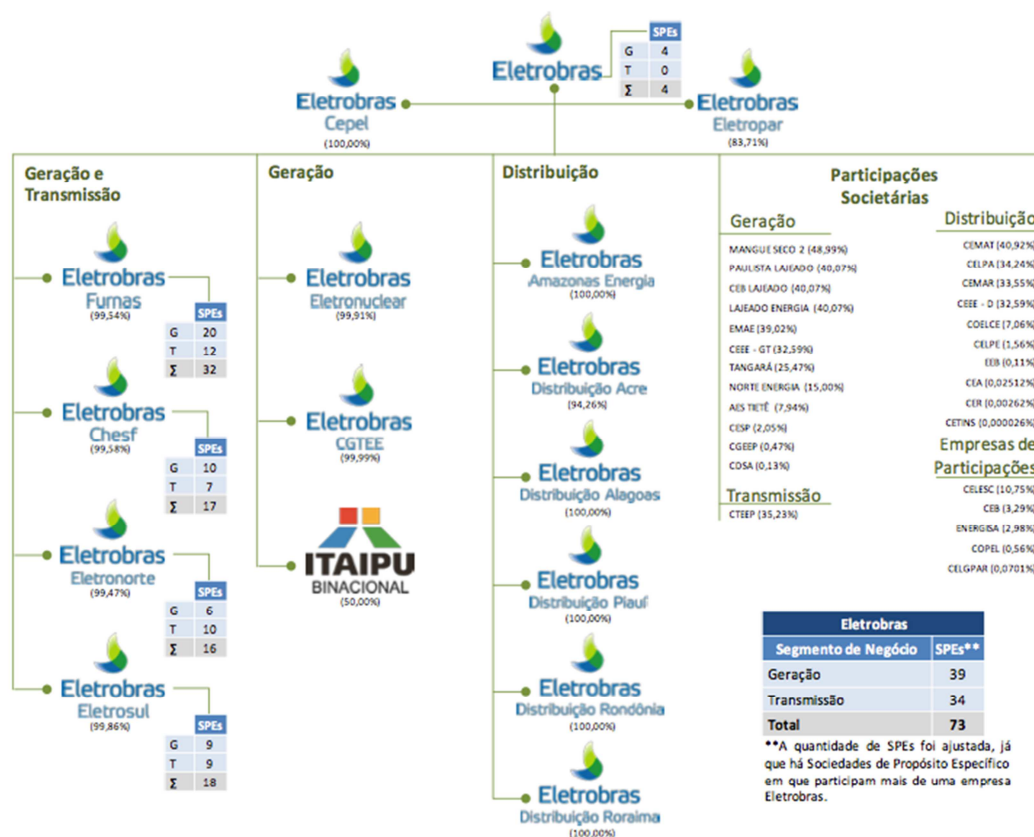
⁶⁵ Decreto-Lei no 8.031, de 03 de outubro de 1945.

⁶⁶ Decreto n° 70.138.

Em 1995, a Chesf viu ser prorrogado por mais 20 anos o prazo de concessão de suas usinas e de 97% de seus ativos de transmissão, cujo novo vencimento estava previsto entre julho e outubro de 2015 (com exceção de Sobradinho e Curemas). Com a recente Medida Provisória nº 579/2012, convertida na Lei nº 12.783/2013, a empresa teve novamente a concessão de seus ativos prorrogada por outros 30 anos, contados a partir de 2013. Além dessas concessões, a empresa possui atualmente outras 23, obtidas por meio de sua participação em leilões.

A Chesf pertence majoritariamente à Eletrobras, que detém 99,5781% de seu capital social, seguida pelo Ministério da Fazenda que é proprietário de 0,3467%, a Light com 0,0154% e outros acionistas com 0,0598%. Presente em todo o território nacional, a Eletrobras é a maior empresa de energia elétrica da América Latina, com capacidade instalada de geração de 35,1% da energia total do país. Possui ainda 52% de toda a malha de linhas de transmissão brasileira e uma área de distribuição que atende mais de 3,6 milhões de consumidores (ELETROBRAS, 2012), por meio de sua participação em diferentes empresas:


Figura 8: Participação total da Eletrobras no capital das empresas



Fonte: ELETROBRAS, 2012, p. 4.

Em maio de 2013, a União Federal era detentora de 43,76% de seu capital social. O restante estava nas mãos do BNDES, Caixa Econômica Federal, além de outros bancos/fundos de investimentos internacionais, conforme figura abaixo:

Tabela 6: Capital social da Eletrobras

<div>  <div> Departamento de Administração do Capital Social - DFS Divisão de Gestão dos Direitos dos Acionistas - DFSA </div> </div>					
Capital Social da Eletrobras					
Posição acionária em 30/05/13				% Capital	
Acionistas	CNPJ/CPF	Quant. Ações	Valor (R\$)	Tipo/Classe	Total
ORDINARIA		1.087.050.297	25.158.666.238,96	100,00%	80,37%
União*	00.394.460/0001-41	591.968.382	13.700.502.164,31	54,46%	43,76%
Outros		152.008.810	3.518.088.286,00	13,98%	11,24%
Conselho de Administração		126	2.916,14	0,00%	0,00%
Diretoria Executiva		1	23,14	0,00%	0,00%
BNDESPAR*	00.383.281/0001-09	141.757.951	3.280.842.648,93	13,04%	10,48%
BNDES (1)	33.657.248/0001-89	76.338.832	1.766.784.113,54	7,02%	5,64%
JP Morgan Chase Bank	05.501.195/0001-77	64.904.625	1.502.151.098,48	5,97%	4,80%
FND (2)	02.704.906/0001-12	45.621.589	1.055.864.971,57	4,20%	3,37%
Caixa Econômica Federal - CEF (3)	00.360.305/0001-04	8.701.564	201.388.790,41	0,80%	0,64%
Skagen Global Verdpapirfond	07.526.230/0001-38	3.521.365	81.498.387,87	0,32%	0,26%
Skagen Global II Verdpapirfond	07.536.420/0001-36	1.188.786	27.513.234,93	0,11%	0,09%
FGHAB	10.384.372/0001-12	1.000.000	23.143.976,23	0,09%	0,07%
Skagen Global III Verdpapirfond	07.536.421/0001-80	38.266	885.627,39	0,00%	0,00%
PREF. A		146.920	3.400.312,99	100,00%	0,01%
Outros		52.489	1.214.804,17	35,73%	0,00%
Victor Adler	203.840.097-00	51.600	1.194.229,17	35,12%	0,00%
Acionistas a Identificar		42.831	991.279,65	29,15%	0,00%
PREF. B		265.436.883	6.143.264.911,79	100,00%	19,62%
Outros		177.162.575	4.100.246.425,36	66,74%	13,10%
JP Morgan Chase Bank	05.501.195/0001-77	18.582.441	430.071.572,87	7,00%	1,37%
BNDESPAR	00.383.281/0001-09	18.691.102	432.586.420,48	7,04%	1,38%
BNDES	33.657.248/0001-89	18.262.671	422.670.823,59	6,88%	1,35%
Acionistas a Identificar		13.672.006	316.424.581,94	5,15%	1,01%
FGI	10.993.128/0001-57	8.750.000	202.509.792,05	3,30%	0,65%
Skagen Global Verdpapirfond	07.526.230/0001-38	7.621.435	176.390.310,51	2,87%	0,56%
Skagen Global II Verdpapirfond	07.536.420/0001-36	2.595.292	60.065.376,37	0,98%	0,19%
Skagen Global III Verdpapirfond	07.536.421/0001-80	97.109	2.247.488,39	0,04%	0,01%
União (4)	00.394.460/0001-41	2.252	52.120	0,00%	0,00%
Total		1.352.634.100	31.305.331.463,74		100,00%

Observações:

(1) O acionista BNDES vendeu 5.968.400 ações ON, no período de 06/04 a 26/04/11.

(2) O acionista FND foi extinto, conforme MP 517/10, de 30/12/10. Após o processo de inventário, serão transferidas 30.058.641 ações ON ao acionista União Federal.

(3) O acionista CEF acumulou a venda de 542.900 ações PNB no período de Março/11 a Junho/11.

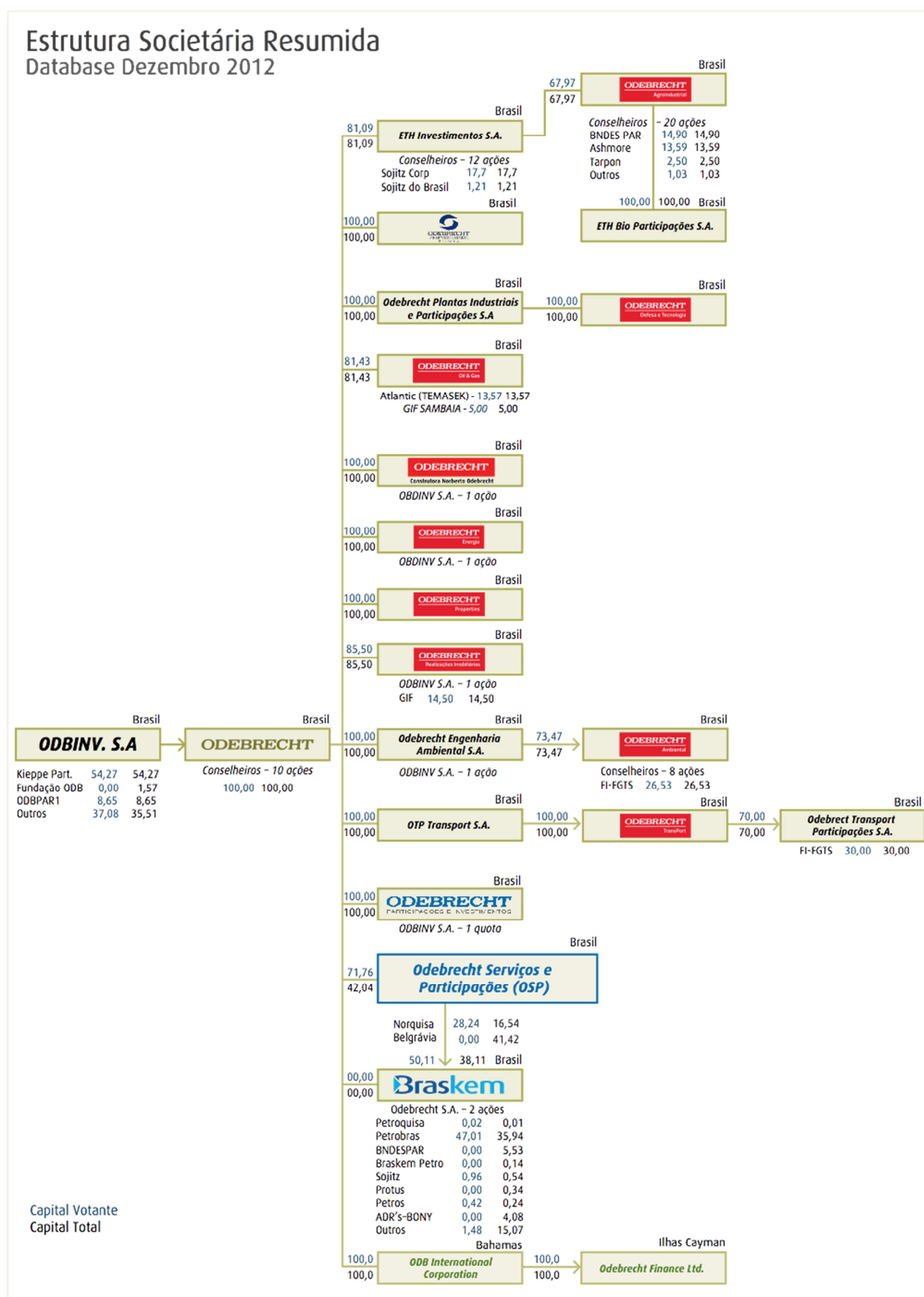
(4) União incorporou 1.420 ações PNB provenientes da Rede Ferroviária Federal, conforme ofício nº 016/INV/RFFSA/2001.

* Transferência de 39.000.000 (trinta e nove milhões) de ações ordinárias, do BNDESPAR para a União Federal. (MP 600/12)

Fonte: ELETROBRAS, 2013.

Além da Chesf e da Eletrobras, as demais empresas envolvidas no consórcio das UHE de Riacho Seco e Pedra Branca também acumulam muita experiência no setor elétrico. A Odebrecht é uma empresa global, de origem brasileira, fundada em 1944, com presença em mais de 25 países e relações comerciais com 70 países (ODEBRECHT, 2012). Seus negócios se distribuem nas áreas de: engenharia e construção, indústria, desenvolvimento de projetos de infraestrutura e energia. Atualmente, o Grupo Odebrecht pertence majoritariamente a duas famílias (Família Odebrecht e Família Gradin), mas também conta com outras sociedades, estando assim organizado:

Figura 9: Estrutura societária do Grupo Odebrecht



Fonte: ODEBRECHT, 2013.

Em 2012, somente no setor de energia, a Odebrecht Infraestrutura conseguiu o contrato para a construção da Usina Hidrelétrica Baixo Iguaçu (350 MW–PR), concluiu a modernização da Usina Hidrelétrica Luiz Carlos Barreto de Carvalho (1.150 MW–SP) e deu andamento às obras das usinas hidrelétricas de Santo Antônio (3.150 MW–RO), Simplício (334,7 MW–RJ), Teles Pires (1.820 MW–MT/PA), Belo Monte (11.233 MW–PA) e à modernização de Furnas (1.216 MW–MG). (ODEBRECHT, 2012).

Já a Engevix, outra empresa que faz parte do consórcio, foi fundada em março de 1965, durante os tempos da ditadura militar, como um braço da Servix Engenharia, uma empreiteira especializada em obras de hidrelétricas. Em decorrência do surgimento de uma legislação que impedia as mesmas empresas de atuarem tanto na elaboração do projeto quanto na implementação das obras, a Servix se viu obrigada a montar uma subsidiária, a partir do seu departamento de estudos e projetos. Assim, foi criada a Engevix, a "engenharia da Servix". Em seus primeiros anos, a Engevix elaborou projetos de engenharia das hidrelétricas do Paranapanema, Jurumirim, subestações, linhas de transmissão e obras de irrigação. Em 1970, a Rossi Engenharia adquiriu a Servix e sua subsidiária, a Engevix⁶⁷:

No embalo do "Milagre Brasileiro", saíram das pranchetas da Engevix projetos ícones da Engenharia nacional, **como as hidrelétricas de Itaipu e Tucuruí, praticamente elaborados simultaneamente** (grifo meu), Angra I, os metrô de São Paulo e Rio de Janeiro, além de ferrovias e rodovias. Foi também o início da diversificação da sua carteira de contratos, com a inclusão do segmento industrial, com destaque para a siderurgia. Essa fase durou até 1985, quando chegou a ter 3.200 funcionários. Mas o governo, que, nessa época, era o único contratante de obras desse tipo, entrou em crise financeira e começou a atrasar os pagamentos, levando a empresa a enfrentar sérios problemas nos anos seguintes e iniciar um processo de desmobilização. Em dois anos, 2 mil funcionários foram dispensados. Em 1989, ocorre uma mudança significativa. Cristiano Kok é convidado a assumir a presidência da empresa, cargo que ocupa até hoje. O engenheiro mecânico formado em 1968 pela Universidade Mackenzie trabalhava na Engevix, seu segundo emprego, desde 1972, quando foi contratado para trabalhar no projeto de expansão da rede de gás da Comgás em São Paulo. Ele era responsável por uma das diretorias e, ao ser promovido ao posto de presidente, iniciou um intenso processo de reestruturação.

Em maio de 1995, a Rossi Engenharia e a Engevix constituíram a Desenvix. Inicialmente criada com o objetivo de investir e desenvolver novos negócios em infraestrutura, posteriormente, concentrou-se apenas na área de geração e transmissão de energia elétrica. No ano de 1997, em meio aos processos de privatização conduzidos pelo governo federal, a Rossi Engenharia vendeu a Engevix - cujo faturamento à época era equivalente a R\$ 40 milhões⁶⁸ - para Cristiano Kok e outros dois diretores - Gerson de Mello Almada e José Antunes Sobrinho. O negócio foi fechado por cerca de US\$ 30 milhões⁶⁹.

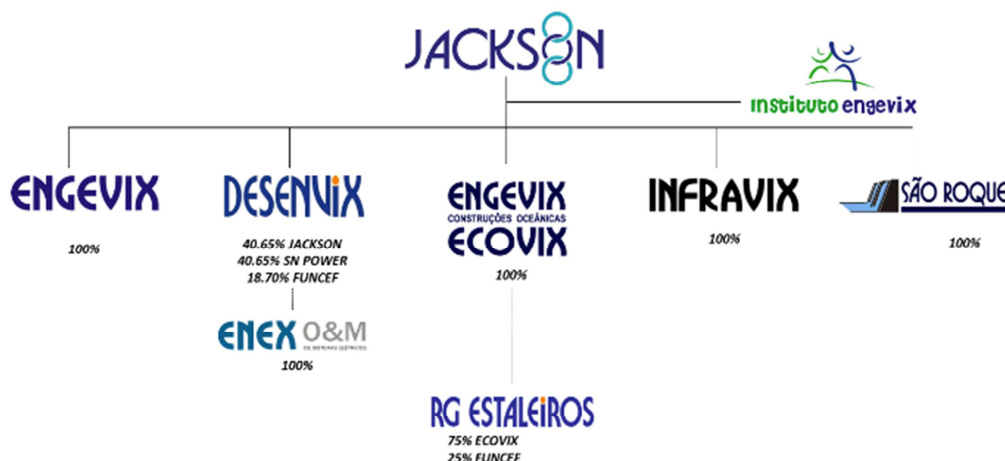
⁶⁷ MOREIRA, Lilian. **A arte de se reinventar continuamente:** Engevix completa 45 anos com história marcada pela diversificação e mudanças de rumo surpreendentes, como tornar-se montadora de cascos de plataformas offshore para a Petrobras. *Site O Empreiteiro*. Disponível em: <<http://www.oempreiteiro.com.br/Publicacoes/9672/a-arte-de-se--reinventar-continuamente.aspx>> Acesso em: 13 ago. 2013.

⁶⁸ SAMBRANA, Carlos. **Eu era funcionário. Agora sou dono da empresa. Isto É Dinheiro.** Edição: 670. 06 ago. 2010. Disponível em: <http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/30590_EU+ERA+FUNCIONARIO+AGORA+SOU+DONO+DA+EMPRESA> Acesso em: 10 ago. 2013.

⁶⁹ PEREIRA, Renée; GAZZONI, Marina. **Gestão da Engevix irá para executivos, e não para herdeiros.** *O Estado de São Paulo*, 27 fev. 2012. Disponível em:

Os novos donos decidiram criar a Jackson Empreendimentos Ltda, uma holding batizada com partes dos nomes dos seus fundadores, cujo objeto social prevê a participação em outras sociedades, na qualidade de sócia, acionista, quotista ou membro de consórcio. A Jackson é integralmente controlada por seus três sócios (cada um conta com participação de 33,33%) e reúne os negócios do Grupo Engevix, conforme abaixo:

Figura 10: Estrutura da Jackson Empreendimentos Ltda.



Fonte: DESENVIX, 2013.

Em setembro de 2009, a Desenvix se associou à FUNCEF (Fundação dos Economiários Federais), o terceiro maior fundo de pensão do Brasil que administra o plano de previdência complementar dos empregados da Caixa Econômica Federal. No ano seguinte, passou por uma reestruturação, visando à emissão pública de ações, alterando sua razão social para “Desenvix Energias Renováveis S.A.”, dedicada ao desenvolvimento, implantação e operação de projetos de geração de energia elétrica a partir de fontes ditas renováveis, notadamente por meio de usinas hidrelétricas, pequenas centrais hidrelétricas, parques eólicos e usinas termoeletricas movidas à biomassa e, em menor escala, transmissão de energia elétrica.

Em março de 2012, o capital social da Desenvix Energias Renováveis estava distribuído da seguinte forma⁷⁰:

- 18,70% do capital social total e votante pertence à FUNCEF (Fundação dos Economiários Federais);
- 40,65% do capital social total e votante pertence à **Jackson Empreendimentos Ltda** - empresa holding do Grupo Engevix;
- 40,65% do capital social total e votante pertence à **SN Power**, que comprou sua participação no ano de 2011 por R\$ 706 milhões⁷¹.

<<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,gestao-da-engevix-ira-para-executivos-e-nao-para-herdeiros,840967,0.htm>> Acesso em: 10 ago. 2013.

⁷⁰ BANCO FATOR. **Prospecto preliminar da primeira emissão pública de debêntures simples, não conversíveis em ações, da espécie quirógrafaria com garantia adicional em série única da Desenvix.** Novembro de 2012. Disponível em: <http://www.bancofator.com.br/arquivos/banco/mercado_de_capitais/renda_variavel/oferta_publica/358/prospecto_preliminar.pdf> Acesso em: 10 ago. 2013.

⁷¹ PEREIRA, Renée; GAZZONI, Marina. **Gestão da Engevix irá para executivos, e não para herdeiros.** *O Estado de São Paulo*, 27 fev. 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,gestao-da-engevix-ira-para-executivos-e-nao-para-herdeiros,840967,0.htm>> Acesso em: 10 ago. 2013.

A **SN Power** é maior geradora de energia elétrica da Noruega e a maior da Europa em fontes renováveis. Sua capacidade instalada é de 16.430 MW, com usinas na Suécia, Inglaterra e Alemanha, além da própria Noruega. Possui 267 hidroelétricas, 6 eólicas, 6 termoeleétricas a gás natural e 22 sistemas de aquecimento e biomassa. Resulta de um joint venture das empresas **Statkraft** e o **Norfund** (Norwegian Investment Fund for Developing Countries). A **Statkraft**, é uma subsidiária integral do governo norueguês (seu acionista majoritário) e o **Norfund** é um fundo de capital controlado pelo Governo norueguês para investir em países em desenvolvimento.

Segundo informações do site da empresa⁷², o Grupo Engevix faturou R\$ 2,3 bilhões em 2011 e encerrou o ano de 2012 com 10.381 trabalhadores, dos quais cerca de 1.000 engenheiros com experiência em projetos no setor elétrico, na área industrial e em óleo e gás. Além de prestar serviços de construção e engenharia, o Grupo Engevix passou a investir também em outros setores:

Em dezembro de 2009 a Engevix foi vencedora do leilão para construção de cascos para produção e estocagem de petróleo que será advindo da exploração da camada do pré-sal pela Petrobras, no valor de US\$3,5 bilhões, além de dispor do maior dique seco da América Latina, localizado no complexo portuário do Rio Grande, empreendimento que também possui a FUNCEF como sócia. Para esta nova modalidade de empreendimento, foi constituída a subsidiária Ecovix Construções Oceânicas S.A. (“Ecovix”). Ainda, no ano de 2010, a Jackson reuniu seus investimentos na área de concessões rodoviárias e investimentos de infraestrutura na empresa Infravix Participações Ltda. (“Infravix”).

A Infravix foi vencedora, através de leilão realizado pela Infraero, da concessão do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante no estado do Rio Grande do Norte e do Aeroporto Juscelino Kubitschek no Distrito Federal.

A Engevix possui larga experiência em todas as etapas do ciclo de implantação de empreendimentos do setor elétrico, incluindo projetos básicos, construção de plantas de geração e linhas de transmissão. Ao longo de sua história, a Engevix participou em mais de 35.000 MW em projetos de geração de energia operando no Brasil, acumulando extenso conhecimento e experiência no setor elétrico, tendo atuado, dentre outros, nos seguintes projetos: Itaipú Binacional, Tucuruí, Itá, Salto Caxias e Campos Novos. Atualmente, a Engevix está envolvida como empresa líder na elaboração do projeto de engenharia de Belo Monte (BANCO FATOR, 2012, p.10).

A necessidade de acomodar trabalhadores em Rio Grande para a construção dos cascos para a produção e estocagem do petróleo oriundos do pré-sal abriu os olhos da Engevix para o setor imobiliário. Em 2011, a empresa lançou um empreendimento com 900 unidades habitacionais, que está enquadrado no programa do governo federal Minha Casa, Minha Vida. A Engevix deve criar uma nova subsidiária destinada a atender apenas projetos no setor e já tem endereço definido para o próximo lançamento: o bairro do Campo Grande, no Rio de Janeiro⁷³.

A Engevix assumiu a responsabilidade por elaborar parte do EIA/RIMA da UHE de Riacho Seco, especificamente as seções relativas aos meios físico e biótico. O estudo do meio antrópico/socioeconômico ficou sob responsabilidade da Chesf, dada a experiência histórica da empresa com as populações residentes às margens do Rio São

⁷² DESENVIX. **Estrutura**. Disponível em: < <http://www.desenvix.com.br/sobre-a-desenvix/Paginas/Estrutura.aspx>> Acesso em: 10 ago. 2013.

⁷³ PEREIRA, Renée; GAZZONI, Marina. Gestão da Engevix irá para executivos, e não para herdeiros. *O Estado de São Paulo*, 27 fev. 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,gestao-da-engevix-ira-para-executivos-e-nao-para-herdeiros,840967,0.htm>> Acesso em: 10 ago. 2013.

Francisco. A Chesf decidiu abrir uma licitação para a realização desse processo e a empresa Brasilconsult ganhou a primeira concorrência. No meio do caminho, por motivos que não serão aqui abordados, foi substituída pela empresa Brasilencorp, que já havia prestado serviços ligados ao licenciamento de outros empreendimentos para a Chesf. Além disso, atuou também no estudo do Marco Regulatório do Setor Elétrico Brasileiro e na Modelagem de Organização e Gestão do Segmento Ambiental da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF)⁷⁴. Tanto a Brasilconsult quanto a Brasilencorp contam com ex-funcionários da Chesf em seus quadros.

A despeito da ampla capacidade técnica e da experiência acumulada por essas empresas citadas, o desenrolar do processo de licenciamento ambiental da UHE de Riacho Seco ocorreu de forma extremamente problemática, atravessada por muitos conflitos. Nesse sentido, Scott (2010) explica que há um padrão consistente de “descaso planejado” na construção de barragens que envolve a articulação de interesses que transborda muito as fronteiras da realidade local das obras, em torno de objetivos hierarquizados e bastante claros:

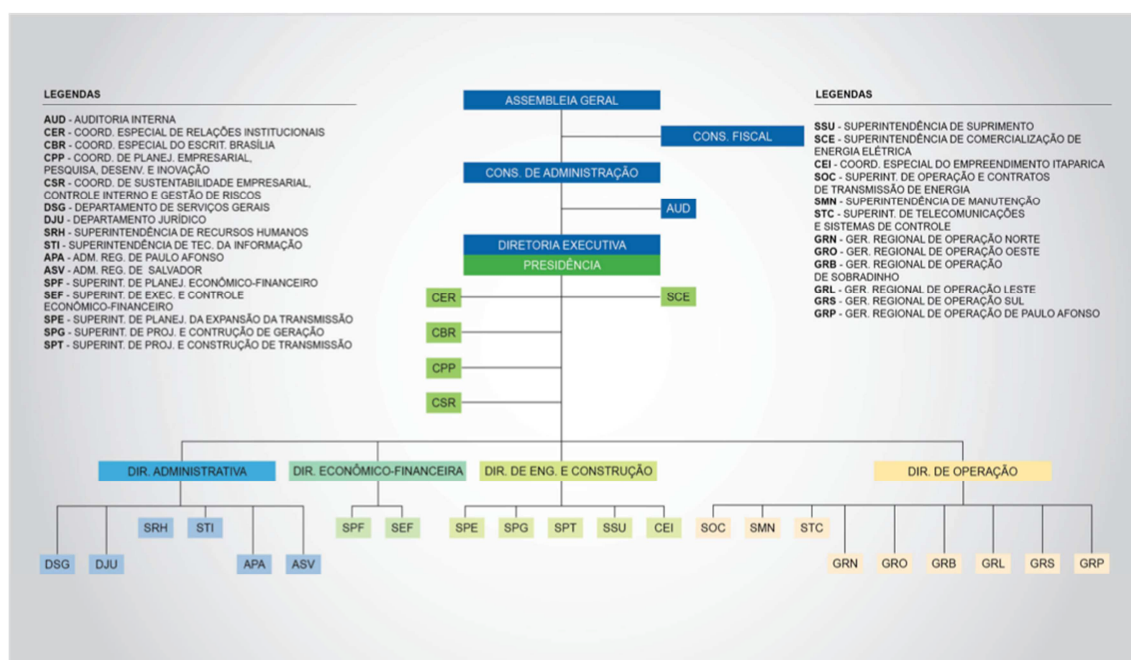
Descaso planejado é um termo deliberadamente acusatório e provocador cujo uso sinaliza um reconhecimento que já está consagrado nas instruções de documentos de planejamento de grandes obras de desenvolvimento. Invariavelmente, há duas ordens de objetivos de grandes obras. A primeira está calcada em termos de **objetivos de ordem maior que visem implicar em favorecer o alcance de metas mensuráveis em índices de produção associadas à ideia de desenvolvimento** (grifo meu), costumeiramente justificada com referências gerais a grandes contingentes de populações beneficiadas. A segunda ordem de objetivos, citada obliquamente, diz respeito à **população que será atingida diretamente pelas obras propostas e que precisa de “medidas mitigadoras” para amenizar as suas perdas** (grifo meu). Por mais que haja esforços de retraduzir os objetivos de segunda ordem num linguajar de benefícios diretos, **terminam por entrar nos balancetes das obras como custos, e não como benefícios, do projeto** (grifo meu). Esta lógica subjacente de grandes projetos não se desfaz, e, conseqüentemente, mobiliza grandes números de populações e instituições na busca de direitos de atingidos (SCOTT, 2010, p. 2).

Assim, o autor argumenta que os megaprojetos de desenvolvimento acionam planejadores e administradores que são remunerados, avaliados e promovidos em suas carreiras em função dos resultados de primeira ordem que são prioridades nas instituições onde trabalham. E, para lograr com sucesso suas tarefas, amparam-se na técnica e na racionalidade econômica como justificativa para secundarizar a população atingida que se torna vítima, ao invés de beneficiária desses mesmos projetos, em decorrência dessa lógica subjacente.

A hierarquização desses dois objetivos distintos se reflete, inclusive, na estrutura organizacional da Chesf, onde o Departamento de Meio Ambiente (DMA), responsável por conduzir os licenciamentos ambientais aqui estudados, está vinculado à Superintendência de Planejamento e Expansão da Transmissão (SPE), que está subordinada à Diretoria de Engenharia e Construção, conforme figura abaixo:

⁷⁴ BRASILENCORP. Disponível em: <<http://www.brasilencorp.com.br/empresa.php>> Acesso em: 10 ago. 2013.

Figura 11: Estrutura Organizacional da Chesf



Fonte: CHESF, 2013⁷⁵

A vinculação do Departamento de Meio Ambiente da Chesf à Diretoria de Engenharia e Construção com dois níveis hierárquicos de inferioridade no organograma da empresa sugere que a viabilidade socioambiental dos novos empreendimentos que passam por licenciamento é conduzida, a partir das prioridades definidas pela engenharia da empresa, em uma relação de poder subordinada.

Sem a pretensão de esgotar esse debate, os pontos discutidos nessa seção nos fornecem alguns indícios para compreender porque o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) enfatiza que o atual modelo do setor elétrico está baseado na violação dos direitos dos atingidos e em uma estrutura estatal capturada e organizada para atender aos interesses de grandes empresas privadas e do sistema financeiro. Não é por acaso que o MAB pontua que o conceito de modelo energético tem significados diferentes para trabalhadores e para os setores empresariais:

Para o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), "modelo" significa a política energética necessária ao desenvolvimento das forças produtivas e com a distribuição da riqueza à classe trabalhadora com adequada sustentabilidade ambiental e garantia da soberania nacional e energética (grifo meu) Já para os setores hegemônicos, modelo energético refere-se às fontes/matrizes de produção da energia, porque estes setores já tem claro sua finalidade, a política energética visa responder à demanda do mercado, à voracidade das grandes corporações e à aceleração da produtividade do trabalho dos trabalhadores na produção para gerar o maior volume de valor para a acumulação privada (Extraído do site do MAB⁷⁶).

⁷⁵ CHESF. **Estrutura Organizacional**. Disponível em:

<http://www.chesf.gov.br/portal/page/portal/chesf_portal/paginas/institucional/institucional_nossa_estrutura/container_nossa_estrutura> Acesso em: 10 ago. 2013.

⁷⁶ MAB, **Energia para quê e para quem?** 11 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.mabnacional.org.br/?q=content/3-os-encontros-nacionais-e-cria-do-movimento-nacional>> Acesso em: 10 ago. 2013.

No capítulo seguinte, pretendemos discutir como o “descaso planejado” se expressa no caso estudado, levando à produção de invisibilidades que restringem a participação social e contribuem para o acirramento das disputas no âmbito do licenciamento ambiental de hidrelétricas.

CAPÍTULO 3: A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E AS LUTAS CLASSIFICATÓRIAS NO ÂMBITO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Segundo Laschefski (2010), os conflitos sociais no âmbito do licenciamento ambiental podem ser explicados, em parte, pelo fato de que ele é um espaço de confronto entre distintas racionalidades e representações sobre o território. Enquanto para as comunidades, a terra diz respeito ao lugar de vida e reprodução social, resguardado pela memória coletiva e por regras de uso e compartilhamento dos recursos, na perspectiva das empresas, ela é entendida como propriedade e mercadoria, passível de valoração monetária.

Nesse sentido, Acserald (2005) explica que a categoria meio ambiente não pode ser vista apenas como objeto de cooperação, mas também de contestação e conflito, já que, para além de recursos naturais ameaçados de esgotamento, o meio ambiente também é formado por sentidos socioculturais e interesses diferenciados:

Trata-se de um espaço comum de recursos, sim, só que exposto a distintos projetos, interesses, formas de apropriação e uso material e simbólico. A causa ambiental, portanto, não é necessariamente una, universal, comum a todos o que faria do ambiente necessariamente um objeto de cooperação entre os distintos atores sociais (...) Os conflitos ambientais ocorrem, assim, quando há um desacordo no interior do arranjo espacial de atividades de uma localidade, região ou país: a continuidade de um tipo de ocupação vê-se ameaçada pela maneira como outras atividades, espacialmente conexas, são desenvolvidas (ACSERALD, 2005, p. 7 e 8).

De forma complementar, Lemos (1999) coloca que o conflito ambiental se desenvolve particularmente no campo das relações sociais e políticas. É um dos lugares privilegiados em que ele ocorre é justamente na produção de noções e representações legítimas sobre o meio ambiente. Portanto, a entrada de elementos novos ou o surgimento de práticas discursivas diferenciadas no interior do licenciamento ambiental poderia levar a um redimensionamento da correlação de forças, mudando as estruturas de poder no seu interior e a posição relativa dos atores sociais:

A possibilidade de outra representação do território e das dinâmicas sociais que nele se desenvolvem, questiona a legitimidade única, concretizada na representação oficial [das empresas interessadas]. Assim, a elaboração de um discurso a partir da visão dos próprios sujeitos do conflito representa a efetiva capacidade de enfrentamento dos mecanismos oficiais de dominação simbólica, na luta contra o “monopólio da violência simbólica legítima” (Bourdieu, 1989 apud Lemos, 1999, p. 204).

Assim, procuro apresentar como as comunidades quilombolas impactadas pelas UHE de Riacho Seco e Pedra Branca tentaram participar do licenciamento ambiental por meio de lutas classificatórias que possibilitassem a expressão de seu ponto de vista nas representações existentes.

3.1 – A delimitação da área de influência dos empreendimentos e o conceito de atingido

Duas dimensões ganharam centralidade no âmbito das lutas classificatórias travadas durante o licenciamento ambiental das UHE de Riacho Seco e Pedra Branca: a delimitação da área de influência dos empreendimentos e a caracterização dos atingidos. Essas duas categorias são fundamentais porque, caso os empreendimentos sejam levados adiante, elas servem de subsídios para embasar as negociações a respeito de quem terá direito a receber as indenizações e qual o escopo desse ressarcimento, levando em conta tanto as perdas materiais quanto imateriais impostas à população afetada em decorrência das obras.

A delimitação da área de influência dos empreendimentos guarda profunda correlação com a noção de atingido adotada. Sobre isso, Vainer (2008) ressalta que se trata de um conceito em disputa que não se resume meramente a um debate técnico ou econômico, na medida em que também abrange uma dimensão política e jurídica:

Em outras palavras, estabelecer que determinado grupo social, família ou indivíduo é, ou foi, atingido por determinado empreendimento significa reconhecer como legítimo – e, em alguns casos, como legal – seu direito a algum tipo de ressarcimento ou indenização, reabilitação ou reparação não pecuniária. Isto explica que a abrangência do conceito seja, ela mesma, objeto de uma disputa (VAINER, 2008, p. 3).

Enquanto categoria história, o autor demonstra que ela sofre variações, conforme os contextos políticos e culturais, em consonância com o desenrolar dos conflitos que opõe diferentes atores sociais envolvidos no processo de concepção, implantação e operação de projetos hidrelétricos. No caso do licenciamento ambiental da UHE de Riacho Seco, a minuta inicial do Termo de Referência para os estudos de impacto ambiental elaborada pela Engevix e apresentada para avaliação do IBAMA ainda em 2004, propõe os seguintes conceitos:

Meio socioeconômico:

- Área de Influência Direta: todas as propriedades atingidas pelo reservatório (incluindo futuras APPs) ou por canteiros de obras ou instalações de infraestrutura do empreendimento, áreas de empréstimo e de bota-fora localizadas fora da área de inundação (se existirem); projetos de captação de água para abastecimento público ou de irrigação que sofram interferência na sua captação; áreas situadas num raio de 10 km à jusante da barragem (ou listagem das cidades e povoados nas imediações à jusante da barragem” (p. 13).

Caracterização Socioeconômica das Comunidades Afetadas:

- Analisar o conjunto das propriedades nas comunidades urbanas e rurais afetadas, inclusive dos proprietários não-residentes (grifo meu), definindo os padrões da ocupação, através de levantamentos qualitativos em amostras representativas desse universo, avaliando as condições de habitação, a dimensão das propriedades, o regime de posse e uso da terra, o nível tecnológico da exploração, as construções, benfeitorias, equipamentos, as principais atividades desenvolvidas e áreas envolvidas, a estrutura de renda familiar e resultados da exploração econômica, o preço de terras e de benfeitorias e a participação das comunidades em atividades comunitárias e de associativismo (p. 21).

Ainda que a delimitação da área de influência direta incorpore os impactos do empreendimento sobre outros territórios, além daqueles diretamente alagados pelo

reservatório (tais como canteiros de obras ou instalações de infraestrutura, projetos de captação de água ou irrigação que sofram interferência na sua captação, etc.), o Termo de Referência é genérico, ao listar as informações necessárias para a caracterização dos atingidos, enfocando principalmente as dimensões relacionadas ao regime de posse das terras, com as respectivas benfeitorias e equipamentos existentes sobre a superfície. Assim, prevalece uma concepção territorial patrimonialista (refletida inclusive no termo **proprietários não residentes**), segundo a qual impera a estratégia de assumir como afetada apenas a área legalmente ocupada e não a responsabilidade do empreendedor sobre a interferência do projeto nas dinâmicas sociais, culturais e econômicas existentes, independentemente da regularização das propriedades (VAINER, 2008; SIGAUD, 1989).

Após análise do documento proposto pela Engevix, o IBAMA devolveu um novo Termo de Referência⁷⁷ para os estudos de impacto ambiental da UHE de Riacho Seco em setembro de 2005, ampliando as exigências quanto à abrangência do levantamento de informações relativas aos atingidos, destacadas abaixo em negrito:

Meio socioeconômico:

- Área de Influência Direta: Será considerada como AID o conjunto das propriedades afetadas pelo empreendimento, incluindo área de preservação permanente, canteiro de obras e eventualmente outras necessárias para a construção (p. 58).

Caracterização Socioeconômica das Comunidades Afetadas:

- A) Definir os padrões da ocupação, através de levantamentos qualitativos, avaliando as condições de habitação, a dimensão das propriedades, o regime de posse e uso da terra, o nível tecnológico da exploração, as construções, benfeitorias e equipamentos, as principais atividades desenvolvidas e áreas envolvidas, a estrutura de renda familiar e resultados da exploração econômica, o preço de terras e de benfeitorias, a participação das comunidades em atividades comunitárias e de associativismo, **as condições de saúde e educação;**
- B) **O cadastro socioeconômico deve ser censitário, abrangendo o conjunto das propriedades nas áreas urbana e rurais afetadas, inclusive dos proprietários não-residentes e posseiros;**
- C) **Apresentar tabela com identificação de cada propriedade afetada, com nome do proprietário, nomes dos ocupantes, consentidos ou não, área a ser adquirida pelo empreendedor e tamanho do remanescente;**
- D) **Avaliar a existência de não-proprietários não residentes que dependam economicamente do cultivo de roças que serão afetadas pela formação do reservatório** (grifo meu) (p. 66).

Na medida em que incorpora os “posseiros” e os “não proprietários não residentes que dependem economicamente do cultivo de roças que serão afetadas pela formação do reservatório”, o IBAMA propõe um alargamento da noção de atingido que se distancia um pouco mais de uma concepção territorial patrimonialista para se aproximar da ideia de “pessoas economicamente afetadas”, ainda que restrita à dimensão físico-territorial da área coberta pelas águas. Sobre essa ideia, entende-se que:

O deslocamento pode ser físico ou econômico. Deslocamento físico é a re colocação física das pessoas resultante da perda de abrigo, recursos produtivos ou de acesso recursos produtivos (como terra, água, e florestas). O deslocamento econômico resulta de uma ação que interrompe ou elimina o

⁷⁷ Ofício nº 552-2005/CGLIC/CGLIC/DILIQ/IBAMA (p. 51).

acesso de pessoas para recursos produtivos sem recolocação física das próprias pessoas (IFC, 2001).

A Comissão Mundial de Barragens assume posição ainda mais radical nesse debate, na medida em que substitui a ideia de “pessoas economicamente afetadas” por “deslocamento de modos de vida” que leva em conta não apenas a dimensão física e econômica, como também incorpora questões culturais, sociais, religiosas e identitárias:

Deslocamento é definido aqui englobando tanto o ‘deslocamento físico’ quanto o ‘deslocamento dos modos de vida’ (grifo meu). Em um sentido estrito, deslocamento resulta do deslocamento físico de pessoas que vivem na área do reservatório ou do projeto. Isso ocorre não apenas pelo enchimento do reservatório, mas também pela instalação de outras obras de infraestrutura do projeto. Contudo, o alagamento de terras e a alteração do ecossistema dos rios – seja a jusante ou a montante da barragem – também afeta os recursos disponíveis nessas áreas – assim como as atividades produtivas. **No caso de comunidades dependentes da terra e de recursos naturais, isso frequentemente resulta na perda de acesso aos meios tradicionais de vida** (grifo meu), incluindo a agricultura, a pesca, a pecuária, extração vegetal, para falar de alguns. Isso provoca não apenas rupturas na economia local como efetivamente desloca as populações – em um sentido mais amplo – do acesso a recursos naturais e ambientais essenciais ao seu modo de vida. **Essa forma de deslocamento priva as pessoas de seus meios de produção e as desloca de seus modos de vida** (grifo meu). Assim, o termo atingido, refere-se às populações que enfrentam um ou outro tipo de deslocamento (WORLD COMMISSION ON DAMS, 2000, p. 102).

Todos esses conceitos, apesar de diferentes entre si, tendem a conceber os atingidos pelos empreendimentos hidrelétricos, a partir da sua relação com o meio ambiente e o espaço geográfico. No entanto, uma entrevista realizada com uma liderança quilombola da área impactada pela UHE de Riacho Seco propõe ainda um novo alargamento do conceito de atingido que considera também sua posição no tempo, já que, independentemente da realização das obras, a perspectiva de perda dos territórios já tem incidência concreta nas relações sociais e econômicas das regiões. Independentemente das licenças das hidrelétricas serem aprovadas, os moradores da região já passam a alterar seu comportamento em função do espectro das barragens, conforme o argumento abaixo:

No final de ano, o dinheiro que as pessoas ganham produzindo, elas usam ou para comprar automóveis ou reformar as casas. **E, assim que a Chesf começou a entrar nas comunidades, estancou isso. As pessoas começaram a pegar o dinheiro para a farra ou só para comprar automóveis. E as casas cada vez ficando mais precárias. E nós começamos a fazer uma discussão sobre isso. As pessoas mais velhas principalmente diziam: Ah, eu não vou gastar tanto dinheiro aqui se isso tudo vai ser alagado. As pessoas não foram comprar mais móveis, fazer mais nada.** (grifo meu). Quando a gente começou esse processo de discussão, você vai ver pessoas de novo construindo ou reformando. Botando cerâmica nas casas. Arrumando, né? Mas estancou muitas coisas que as pessoas faziam antes e vão deixando de fazer. Tem pessoas que tinham plantações de frutas e disseram que não vão mais plantar porque vão perder mesmo. (...) Começaram a plantar cada vez mais cebola que é o que você planta e vira logo, né? E aí, as pessoas começam a perder porque a cebola tava num preço alto e depois baixava. Mas as pessoas não queriam gastar mais dinheiro porque daqui um ano, nós vamos ter que sair e não vamos nem conseguir tirar aquilo que a gente empregou na plantação (Entrevista realizada com liderança quilombola em novembro de 2012).

Além da delimitação da área de influência e do conceito de atingido, outro campo de lutas classificatórias diz respeito à caracterização das populações afetadas por meio de instrumentos de cadastro e coleta de dados. Não por acaso, cerca de 16 meses após o IBAMA ter exigido um levantamento censitário dos atingidos, a Chesf encaminhou ao órgão ambiental um ofício⁷⁸ parabenizando-o “pelo excelente nível” do termo de referência associado aos empreendimento hidrelétrico de UHE Riacho Seco e Pedra Banca, fazendo “apenas uma consideração”:

Nossas considerações a respeito do assunto é que **esse levantamento censitário poderia ser realizado após a emissão da LP [Licença Prévia], uma vez que uma estimativa populacional atende plenamente essa fase dos estudos** (grifo meu), já que são adotadas as metodologias utilizadas pelo IBGE e pela cartografia atualizada em 1:10.000 para as áreas rurais e 1:2.000 para as áreas urbanas.

O levantamento censitário implica na contagem populacional na área do enchimento do reservatório, o que entendemos para essa fase do estudo não ser necessário. (grifo meu)

Como justificativa dessa solicitação, não é solicitado esse tipo de levantamento censitário para outros TR's emitidos por este CGLIC/DILIC/IBAMA, cabendo apenas para uma segunda fase após aprovação da LP (p.82).

Essa relutância da empresa será compreendida mais adiante, já que o cadastramento das populações atingidas pela UHE de Riacho Seco acabou se convertendo no principal instrumento de embate entre a Chesf e as populações locais, especialmente as comunidades quilombolas.

3.2 – A produção de invisibilidades e o acirramento dos conflitos

É importante pontuar que a primeira pré-condição para que as comunidades possam participar efetivamente do licenciamento ambiental é que elas existam e sejam reconhecidas como interlocutores legítimos pelas empresas interessadas no processo. No entanto, a despeito da presença histórica da Chesf na região do Rio São Francisco, os formulários de identificação dos empreendimentos de Riacho Seco e Pedra Branca para o licenciamento ambiental apontam que a empresa não tinha informação a respeito da presença de quilombolas e indígenas na área de influência de ambos os empreendimentos, com exceção dos indígenas da etnia Truká, conforme tabela abaixo:

⁷⁸ Ofício CE-DMA-005/2007 em referência ao Ofício no 552-2005/CGLIC/DILIQ/IBAMA (p. 82).

Socioeconômico	
Terras Indígenas	
Presença de terras indígenas nas áreas afetadas	
Terra indígena: Sem Informação.	
Quilombos	
Presença de Quilombolas nos municípios afetados	
Denominação	Localização
Sem Informação.	Sem Informação.

Fonte: Formulário de identificação do empreendimento: UHE Riacho Seco, Processo n° 02001.004466/2004-31, disponível em: <http://www.ibama.gov.br/licenciamento>.

Socioeconômico	
Terras Indígenas	
Presença de terras indígenas nas áreas afetadas	
Terra indígena: TRUKA.	
Quilombos	
Presença de Quilombolas nos municípios afetados	
Denominação	Localização
Sem Informação.	Sem Informação.

Fonte: Formulário de identificação do empreendimento: UHE Pedra Branca. Processo n° 02001.004465/2004-97, disponível em: <http://www.ibama.gov.br/licenciamento>.

Essas invisibilidades produzidas nos formulários iniciais antecipam uma estratégia que vai se repetir no desenrolar do processo, contando com a falta de agilidade e de poder político da Funai e da Fundação Cultural Palmares no exercício de suas atribuições. Um exemplo disso, dentre outros que serão posteriormente apresentados, reflete-se no fato de que, mais de um ano após o IBAMA ter encaminhado o Termo de Referência dos estudos de impacto ambiental da UHE de Riacho Seco e UHE Pedra Branca para a Chesf (respectivamente em 29/09/2005 e 21/11/2005), a Funai decidiu se pronunciar de forma mais específica e contundente quanto à questão indígena na área dos empreendimentos. Em ofício⁷⁹ datado de 30 de março de 2007, a Funai informou a Chesf que, em virtude da realização recente de estudos etnoecológicos em terras indígenas relacionadas (no âmbito do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional) eram necessárias alterações e adaptações no Termo de Referência emitido para a UHE de Pedra Branca.

Outro ano transcorreu até que, em 27 de maio de 2008, a Funai voltasse a contatar a Chesf para destacar que as terras indígenas Tumbalalá e Truká também faziam parte da área de influência da UHE de Riacho Seco, apontando a necessidade da realização de estudos específicos para o “componente indígena” no licenciamento desse empreendimento. Essa discussão ocorreu em uma reunião em Brasília, que também contou com a participação de representantes do Ministério de Minas e Energia

⁷⁹ Ofício 121/CMAM/CGPIMA/07 (p. 86).

(MME)⁸⁰. Na ocasião, a empresa explicou que o Estudo de Impacto Ambiental da UHE de Riacho Seco já estava em fase final de elaboração e que, após sua conclusão, seria protocolado no IBAMA para análise de todos os órgãos envolvidos com o processo de licenciamento, inclusive a própria Funai.

Os estudos não foram entregues e outros sete meses perpassaram até que a Funai encaminhasse à Chesf novo ofício acompanhado do respectivo Termo de Referência para Estudos de Complementação do EIA/RIMA – Componente Indígena da UHE de Riacho Seco, onde adicionou:

Informamos que, na ausência de reuniões com as comunidades indígenas para apresentação do empreendimento e dos estudos de impacto ambiental, a Funai poderá apresentar acréscimos ao presente TR, após realizar reuniões com as comunidades (ofício 809/CGPIMA/DAS/08, p. 100).

Em janeiro do ano seguinte, a Chesf informou ao IBAMA que não incorporaria aos estudos as complementações exigidas pela Funai em relação às comunidades indígenas:

Informamos que, em 19.11.2008 foi realizada reunião na Casa Civil, com a participação do Diretor de Engenharia da Chesf, Diretor de Engenharia da Eletrobras, os Presidentes da Funai e do IBAMA, e o representante do MME, na qual foi definida a manutenção do Termo de Referência já emitido pelo IBAMA para a UHE de Riacho Seco. Desta forma, entendemos que não é devido o Termo de Referência para os Estudos de Complementação do EIA/RIMA – Componente Indígena para a UHE de Riacho Seco encaminhado à Chesf (...) (Ofício CE-DMA-003/2009, p. 123).

A despeito disso, em abril de 2009, a Funai manteve sua posição e explicou à Chesf que não iria abrir mão de se manifestar acerca da questão indígena e que poderia solicitar estudos adicionais, se considerasse necessário:

Conforme reunião realizada nesta Funai em 23/03/09, com a participação do Ministério de Minas e Energia, informamos que a Funai se manifestará quanto à necessidade de estudos complementares a partir da análise do EIA/RIMA a ser entregue pelo empreendedor. Porém, salientamos que as terras indígenas Truká e Tumbalalá estão situadas na área de influência do empreendimento, e que o EIA/RIMA deverá conter informações que permitem identificar os impactos decorrentes da implantação e operação do empreendimento. Sendo assim, a Funai reserva-se ao direito de solicitar estudos complementares se constatado a necessidade de informações adicionais (Ofício nº 152/CGPIMA/DAS/09, p. 125).

Em agosto daquele ano, a primeira versão do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) da UHE Riacho Seco foi apresentada para a avaliação do IBAMA⁸¹. O órgão ambiental decidiu então realizar uma vistoria técnica na região de implantação do empreendimento para levantar maiores subsídios para avaliação do documento⁸². O relatório da vistoria técnica nos territórios aponta que a resistência mais forte contra o empreendimento não era oriunda das comunidades indígenas, mas sim de quilombolas, conforme trechos abaixo produzidos pelo órgão ambiental:

⁸⁰ Ata de reunião realizada em 27 de maio de 2008 (p. 92-94).

⁸¹ Ofício Chesf-DE-DMA-061/2009, p. 127.

⁸² Ofício nº129/2009 – COHID/CGENE/DILIC/IBAMA p. 131.

24 de novembro de 2009

(...) No período da tarde, os analistas ambientais se dividiram em duas equipes. Um dos grupos se deslocou até a **comunidade quilombola Cupira II**, localizada na ADA (...) do AHE Riacho Seco, onde realizou uma entrevista com a comunidade. Foi explanado o processo de licenciamento ambiental, a etapa deste processo em que o AHE Riacho Seco se encontra e respondidos questionamentos sobre mitigação e compensação de impactos ambientais. **Nesta reunião, várias pessoas se manifestaram contrárias à construção do empreendimento principalmente por acreditarem que irá causar uma desestruturação do modo de vida adotado por várias gerações na comunidade. Também foi questionada a metodologia de análise e do conteúdo do questionário elaborado pela CHESF para mensurar a quantidade de pessoas que serão diretamente afetadas pelo empreendimento.**

A segunda equipe se deslocou à **comunidade indígena Atikum**, localizada na ilha de Bonsucesso/PE, área de AID [Área de Influência Direta] do empreendimento. Nesta visita, tivemos a companhia de dois técnicos da Funai. No local, fomos recebidos pelo líder da comunidade Atikum Manoel Alvino que nos apresentou à comunidade. Na oportunidade, fomos informados de que na ilha havia cerca de 50 famílias, mas nem todas residiam ali. Alguns moradores mantinham a atividade produtiva (hortaliças e frutíferas) na ilha ou praticavam a pesca artesanal, mas a maioria relatou que trabalhava na cidade e só utilizava o local como lazer nos finais de semana. **A comunidade se mostrou disposta a ouvir as proposta do empreendedor, caso a usina fosse instalada, entretanto exigiu que a comunidade fosse ouvida e atendida nas suas solicitações: (i) serem remanejados para um local semelhante ao da ilha, querem isolamento e (ii) no caso de reassentamento que fosse feito só com aquela população, não aceitam morar nem com outros Atikuns e nem com outras populações que serão remanejadas (ênfase minha, Relatório de Vistoria Técnica p. 169).**

25 de novembro de 2009

(...)

A segunda equipe se deslocou à **comunidade quilombola de Nova Jatobá** no município de Curaça/BA. Este quilombo é composto por quatro pequenos povoados: Rompedor, Jatobá, Favela e Sobre Quixaba, sendo que apenas Jatobá será atingida por causa da APP. **Assim, não haverá relocação de população.** A comunidade nos recebeu no centro comunitário de Jatobá onde houve uma pequena palestra do líder da associação dos quilombolas locais, Edmilson, que explicou o trabalho produtivo executado por eles, o trabalho desenvolvido pelo Sebrae e da busca pelo apoio de outras instituições que apoiassem o desenvolvimento daquele grupo. Estavam presentes os representantes do BNDES, da Coodevasf, Projeto Pedra Branca, o Prefeito de Curaça e a Funai. Ao término das apresentações foram servidos pratos da culinária local que eram preparados com os produtos cultivados pelos quilombolas. **Na oportunidade, fomos apresentados aos líderes do Movimento dos Atingidos por Barragens que não se pronunciaram.**

Por volta das 17:00, foi realizada reunião na **comunidade quilombola de Inhanhum**, cujo sítio encontra-se localizado imediatamente à jusante do local previsto para o eixo do barramento. **Na ocasião, a comunidade expôs sua preocupação em torno da possibilidade de implantação desta usina. Relatou que discordava da conduta do empreendedor em relação às comunidades quilombolas, sobretudo a falta de informação e transparência do processo de diagnóstico conduzido pela Chesf. A comunidade comunicou que havia proibido a empresa de entrar nos seus territórios (ênfase minha, Relatório de Vistoria Técnica p. 171-172).**

Mediante essa constatação, ao final do relatório, os técnicos do IBAMA propuseram a realização de uma reunião com a Fundação Cultural Palmares para esclarecer a situação das comunidades quilombolas. Em resposta, a Fundação explicou

que faria uma visita aos quilombos de Nova Jatobá, Inhanhum, Serrote e Cupira e pediu a indicação de um representante do órgão ambiental para acompanhar sua ida à campo⁸³.

No entanto, antes que a Fundação Palmares realizasse a vistoria⁸⁴ - o que foi acontecer somente em março de 2010 - a Chesf agendou uma reunião⁸⁵ em Brasília com a Funai e o IBAMA para exposição do Estudo de Impacto Ambiental feito nas comunidades indígenas e comunicou também que havia recebido uma representação formulada junto ao Ministério Público pela Organização de Direitos Humanos Terra de Direitos, com base nos questionamentos apresentados pelas comunidades quilombolas de Cupira, Serrote e Inhanhum, integrantes da área de influência da UHE de Riacho Seco⁸⁶.

As entrevistas realizadas para essa pesquisa apontaram que as lutas classificatórias para o cadastramento das populações atingidas foram centrais para o acirramento dos conflitos entre a Chesf e as comunidades quilombolas, o que ajuda a compreender a relutância inicial da empresa em realizar esse processo antes da obtenção da licença prévia do empreendimento. Na perspectiva de disputar as representações sobre si mesmo e seus territórios no licenciamento ambiental, as comunidades quilombolas resolveram reivindicar seu direito a participar da configuração dos cadastros, na tentativa de influenciar a institucionalidade, conforme veremos a seguir.

3.3 – A guerra dos cadastros

Durante as disputas para a formulação do cadastro das populações atingidas, a identidade assumiu um lugar central. Não é por acaso que muitas das reclamações sobre os estudos e levantamentos prévios do licenciamento da UHE de Riacho Seco decorrem da impossibilidade do autorreconhecimento como quilombolas nos questionários aplicados pelas empresas interessadas junto às famílias. O relatório da vistoria técnica realizada pela Fundação Cultural Palmares na região entre 23 e 26 de março de 2010 traz indícios dessa problemática:

Data – 23/03/10: chegada ao município de Santa Maria da Boa Vista/PE. Inicialmente, foi realizada consulta junto aos moradores mais antigos. Dentre os pontos apresentados, foram destacados:

- O cadastramento anteriormente realizado pela Chesf quando do início dos estudos, não abrangeu a totalidade das famílias quilombolas. Segundo os moradores de Inhanhum, “não houve respeito” e sim exclusão de famílias da comunidade durante a fase de levantamento de dados. **A abordagem utilizada pelos funcionários da empresa não condiz com o modo de vida do grupo** (grifo meu), pois não consideram as sugestões feitas (p.1).

A análise dos documentos existentes revela que os cadastros foram montados a partir de uma lógica de registro individualizada, concebida em função da maneira como as indenizações costumam ser negociadas, o que acaba levando a uma ocultação dos modos de vida quilombolas. No que diz respeito à territorialidade desses grupos, a ocupação da terra não é feita em termos de lotes individuais, pois seu uso comum é predominante e obedece à sazonalidade das atividades de reprodução social, sejam elas agrícolas, extrativistas ou outras, caracterizando diferentes formas de uso e ocupação

⁸³ Ofício 901/2009/DPA/FCP/MinC p. 175.

⁸⁴ Relatório de Vistoria – 23/03/2010 a 26/03/2010.

⁸⁵ Lista de presença da reunião datada de 03/12/2009, p. 140.

⁸⁶ Ofício CHESF-CE-DMA-116/2009, p. 141.

dos elementos essenciais ao ecossistema, que tomam por base laços de parentesco e vizinhança, assentados em relações de solidariedade e reciprocidade (DWYER, 2010).

Além dessa invisibilidade produzida pelos campos dos formulários, a maneira como sua aplicação ocorreu ampliou a sensação de injustiça e indignação das comunidades quilombolas. Conforme as entrevistas realizadas para essa pesquisa, quando questionadas sobre sua cor, ao responder que eram negras, muitas pessoas foram desqualificadas pelos pesquisadores contratados pelas empresas com argumentos como: “Que tu é negro nada, rapaz! Num tá vendo que tu não é negro?”. Essa prática de discriminação racial foi recorrente em outras entrevistas:

Eles não reconheciam as pessoas que disseram que eram negras. Eles iam lá e marcavam o que queriam. Porque você era mais clarinho, não podia dizer que era negro (Entrevista realizada com liderança quilombola em novembro de 2012).

Além da gravidade da adoção de discursos racistas, a destituição da identidade coletiva do grupo tem como intencionalidade a flexibilização de seus direitos territoriais, o que se reflete inclusive na decisão da empresa de assumir em seus registros o termo *terra* ao invés de *território*. Enquanto a luta pela terra está constitutivamente ligada à ideia de produção, na luta por território, o trabalho produtivo surge como parte de um sistema mais complexo que envolve, inclusive, as identidades. E as comunidades fizeram questão de se manifestar quanto a isso:

Se fosse para acontecer aqui, eles tinham que ter feito o cadastro do território, que é uma área coletiva e quantas famílias moram dentro dessa área. Não podem considerar só a parte inundada.

(...) As escolas, postos de saúde, quadras poliesportivas, as áreas coletivas e a questão do território, que a gente queria que fosse chamado de território, eles chamavam de terra. Cada família tinha que dizer discriminado qual era seu pedaço de terra e se tinha documento (Entrevista realizada com liderança quilombola em novembro de 2012).

Almeida (2004) coloca que mais do que uma estratégia discursiva, o conceito de território é uma categoria que afirma uma existência coletiva e as práticas rotineiras de uso dos recursos naturais. E os elementos identitários, quando trazidos para o campo da política, representam uma maneira de romper com a postura colonialista que ignora diferenças étnicas e culturais historicamente apagadas pelo conhecimento erudito do colonizador.

Em um primeiro momento, os debates em relação ao conteúdo dos cadastros estavam especialmente relacionados às áreas de plantio compartilhado, tais como as ilhas e as áreas comuns de criação de animais e de extrativismo:

Nós brigamos com eles para identificar a questão das ilhas. O cadastro só apresentava a possibilidade de marcar se a família tem ilhas, de forma genérica. **E nós queríamos um formulário específico para discutir a questão das ilhas** (grifo meu). De como era o trabalho na ilha, que as ilhas eram nossas. De qual foi o processo para a gente ter elas até agora. Mas não foi feito. Eles só incluíram um espaço para marcar um X nas ilhas.

(...) Outra discussão que apareceu aqui e deu confusão foi o seguinte. Por exemplo, eu não tenho terra, mas tenho vinte cabeças de animais. E onde é que você cria esses animais? Porque aqui no cadastro, aparece que eu não tenho terra porque eu sou posseira, meeira. Tem até a alternativa de marcar que você é meeiro. E você podia trabalhar hoje e amanhã não estar mais aqui. Mas quando você sai da terra, você não tem como matar os animais ou botar eles

em cima da sua cabeça. Não dá. Eles vão para algum lugar, certo? E como é que vai ser isso?

(...) **E por exemplo, essa terra que tá lá atrás, ela não tem dono em si. Porque ela é trabalhada coletivamente.** (grifo meu) Tem umbu? Todo mundo vai e tira. Tem a madeira que precisa, as plantas medicinais, todo mundo vai e tira. É tempo de chuva? Tem mata? Todos os animais são soltos nessa área. Então, é uma área coletiva que todo mundo utiliza. Então a gente propôs: vamos dividir em partes iguais para todo mundo e você cadastra todo mundo com um pedacinho de terra. Ah, mas essa área não vai ser alagada e então não é problema da empresa. Mas eu disse: isso aqui é um território. Todo mundo tem direito ao registro de suas terras. Vamos dividir? Eles não concordaram com isso.

(...) Daí nós discutimos assim: vamos medir nosso território inteiro. Vamos fazer uma proposta para vocês. Nós temos tantos quilômetros de terra e mais as ilhas. Vamos dividir todo esse território em partes iguais para todo mundo e vocês cadastram. Eles ficaram loucos porque ia dar muita terra para todo mundo. Eles não quiseram dividir o território coletivamente porque disseram: vocês tem que primeiro me mostrar o documento da terra para a gente poder fazer isso. Como é que mostra, se não tem titulação? (...) E eles dizem que o custo para regularizar a terra, é mais alto do que o valor da própria terra hoje, se for regularizar (Entrevista realizada com liderança quilombola em novembro de 2012).

Ainda em relação às formas de produção, as comunidades apontaram que sua atividade pesqueira não foi devidamente retratada pelo cadastramento:

Quando eles perguntaram: e os pescadores? Nós dissemos: todo mundo aqui é pescador. E todo mundo é mesmo! E eles perguntaram: cadê a carteirinha de pescador? Tinha que ter a carteirinha de pescador! (Entrevista realizada com liderança quilombola em novembro de 2012).

Dessa forma, observa-se uma restrição da categoria “pescador”, cujo reconhecimento fica circunscrito aos limites definidos pelos critérios do Ministério da Pesca. O regulamento vigente define “pescador” como “aquele que pesca, que exerce a atividade de pesca”. Apesar de redundante, esta denominação, exclui também aquele produz (agricultura familiar) e aquele que extrai (extrativista), bem como os quilombolas e os índios. Assim, esta denominação desloca a categoria “pescador” para o sentido de sua profissão e não mais de identidade, como de “povos ribeirinhos” (ALMEIDA, 2012).

Outro item problematizado pelos quilombolas diz respeito à forma como a renda das pessoas foi cadastrada, secundarizando a existência de outras rendas não financeiras, o que contribuiria, na perspectiva das comunidades, para reforçar um estigma negativo sobre seu lugar, desvalorizando a forma como as pessoas trabalham para assegurar seu sustento:

A renda, muitas vezes, eles colocavam aquela que era só a do cartão cidadão, então parece que é uma região extremamente pobre que o povo vive em péssimas condições. (...) É como se as pessoas não trabalhassem em lugar nenhum porque não tem terra. E ao longo da vida, esse povo sobrevive de que? Do jeito que eles fizeram o cadastro, tem muitas famílias aqui que parece que vive pela obra de Deus. Porque não tinha a terra, então não tinha como criar e nem fazer nada.

(...) Tem muito arrendamento com as pessoas mais velhas, que já pararam de trabalhar. Então, você vai trabalhar durante um período nessa terra e pode plantar mandioca e pagar com a farinha que é produzida. Ou se eu planto abóbora, te dou uma parte dessa produção, dentro da própria família (Entrevista realizada com liderança quilombola em novembro de 2012).

A partir desses incômodos e constatações, as comunidades decidiram organizar uma Comissão Quilombola para dialogar com a Chesf:

As famílias ficaram preocupadas porque as outras comunidades estavam fazendo o cadastro e aqui ninguém fez. Ai fizemos uma reunião aqui, e achamos que a gente devia fazer o cadastro. O medo das pessoas era de perder tudo. Como nós tínhamos muita dificuldade porque algumas pessoas diziam que iam fazer e outras não, então a gente disse: se todo mundo quer fazer, nós vamos elaborar um cadastro, que atenda aos requisitos do que a gente quer que apareça lá. Nessa época, estava o sindicato, o MST, todo mundo...

Então a gente decidiu elaborar um cadastro, que contemplasse o que é que a gente queria que eles soubessem que a gente tem. E montamos o cadastro. Pegamos o que eles já tinham, tiramos algumas coisas que a gente achava desnecessário e colocamos outras que eram necessárias, como as áreas coletivas (...) Não viam a gente como comunidade quilombola, mas sim como uma comunidade normal. Várias coisas... A gente era muito inocente. Nós dissemos que a gente ia fazer um cadastro e ainda ia aplicar esse cadastro, o que foi praticamente um tiro no nosso pé (Entrevista realizada com liderança quilombola em novembro de 2012).

Contando com a mediação do Sindicato dos Trabalhadores Rurais junto à Comissão Quilombola, a Chesf decidiu fazer um acordo, no sentido de reformular o questionário, afirmando considerar as reivindicações das comunidades. Além da revisão dos cadastros, as comunidades solicitaram que eles fossem aplicados diretamente por seus membros, sem a participação de terceiros. Inicialmente, a empresa tentou desqualificar essa proposta utilizando o argumento de que as comunidades não tinham a formação necessária para desempenhar tal tarefa. Mas os quilombolas insistiram e passaram pelo treinamento da empresa para levar adiante o processo, na perspectiva de influenciar seus rumos:

Eles disseram que as pessoas da comunidade não tinham formação. Aí nós perguntamos qual a formação que precisava ter. Eles disseram que era técnico. Aí nós pegamos pessoas que já tinham formação na comunidade e indicamos. (Entrevista realizada com liderança quilombola em novembro de 2012).

Sem a pretensão de esgotar esse debate, argumentamos que a mobilização e organização política por parte das comunidades para ampliar sua participação no licenciamento ambiental pode ser explicada por uma conjunção de fatores que transcendem o próprio instrumento administrativo, conforme será mostrado na sequência, contando com as contribuições de algumas correntes teóricas da sociologia política.

3.4 – A ação coletiva para ampliar a participação social no licenciamento ambiental

Ao discutir a ação política, Gramsci (2007) aponta que a ruptura de um determinado equilíbrio de forças na sociedade não está apenas no plano da estrutura, mas também e principalmente na formação da vontade coletiva. E o germe da vontade coletiva não se desenvolve inexoravelmente. Ele depende da existência de uma crise de hegemonia quando, “além da crise econômica e política que afeta os dirigentes, há uma crise das ideias e dos valores dominantes, fazendo com que toda a sociedade, na qualidade de não dirigente, recuse a totalidade da forma de dominação existente” (CHAUÍ, 1989, p.111).

Assim, para Gramsci (2007), a hegemonia é um sistema de poder dominante não redutível ao Estado e às elites que o sustentam. Ele considera ainda as práticas de construção e manutenção do poder que englobam o discurso social, político e cultural, com a finalidade de subordinação de todo o social. E a subalternidade refere-se, portanto, a uma pessoa ou grupo, sem acesso às estruturas hegemônicas de poder, caracterizando, assim, um estado de exclusão. Mas há que se ressaltar outras influências sobre os grupos subalternos para além daquelas do sistema hegemônico e a possibilidade de elaboração de estratégias emancipatórias com vistas a transformação da sociedade (LASCHEFSKI, 2010).

Se a dominação de classe depende da capacidade que os dirigentes possuem de reproduzir adesão e consenso a seu próprio projeto junto às classes subalternas, daí decorre a importância da propriedade dos meios de produção, da Igreja, da escola, da imprensa e da disputa por outros instrumentos de construção de hegemonia.

No âmbito do licenciamento ambiental, os estudos de impacto ambiental podem ser pensados enquanto um dos instrumentos de construção de hegemonia, já que quanto mais facilmente as comunidades impactadas absorvem a representação que esses estudos produzem sobre seu território e seu futuro, mais rapidamente os conflitos em torno do licenciamento dos empreendimentos podem ser minimizados. Isso ajudaria a explicar porque as lutas classificatórias no EIA/RIMA assumiram tanta importância no caso estudado.

Sob a influência do pensamento gramsciano, Thompson (1987) procura enfatizar a importância da experiência na formação das classes. Ele recusa a ideia de classe como categoria prévia e busca afirmar sua historicidade. Segundo o autor, as classes não se formam automaticamente, a partir de processos de expropriação, mas também se fazem a partir de suas memórias, de suas tradições e lutas, em torno das quais se organizam suas demandas e sua ação política. Assim, as classes não seriam universalmente idênticas, já que vão adquirindo as feições de seu próprio cotidiano.

Nesse sentido, uma comparação entre os versos produzidos por Fulgêncio Batista (liderança dos atingidos pela hidrelétrica de Itaparica) e o conteúdo da poesia feita por Manoel Torquato (morador de uma das comunidades atingidas pela UHE de Riacho Seco) revela a importância da cultura, da memória e do aprendizado gerado por lutas sociais anteriores no submédio São Francisco, reeditadas no presente, durante o licenciamento ambiental da UHE de Riacho Seco:

Desde o ano setenta e seis
Que a gente iniciou
Nossa organização
De todo trabalhador
Para não perder as terras
Que a gente sempre plantou

Isso a gente iniciou
Quando se ouviu falar
Que essa empresa CHESF
Aqui ia começar
A construção de uma barragem
Para poder nos afogar

(Fulgência Batista, atingido pela barragem de Itaparica; apud 1º Encontro Nacional dos Trabalhadores Atingidos por Barragens, p. 17).

Eu sou Manoel Torquato,
Sou poeta e escritor,
Participei de um protesto,
Com muita disposição,
Contra a construção da barragem,
Que só vai prejudicar,
A nossa população.

Senhor funcionário da Chesf,
Atende nossa reivindicação,
Nós somos quilombolas,
Desde longas gerações,
Vocês não podem desapropriar,
As nossas populações.

Vou querer uma casa que seja igual a minha,
Com muro na frente,
Cinco quartos, duas salas, banheiro e cozinha,
Vou querer três salários para a família trabalhar,
Durante um bom tempo, vai ter que nos sustentar,
Porque vai passar um tempão até as pessoas se situar.

(Manoel Torquato, atingido pela UHE de Riacho Seco; extraído do documentário Água Benta, produzido como Trabalho de Conclusão do curso de Jornalismo na Faculdade Cásper Líbero. Direção e edição: André Cruz e Letícia Almeida, 2011)

Nos dois conjuntos de versos acima, produzimos em momentos históricos diferentes por poetas da mesma região, notamos a preocupação com as perdas que se originam pela perspectiva de construção das barragens. E em ambos, a Chesf aparece enquanto um ator a quem são direcionadas as reivindicações, calcadas em certa desconfiança. A poesia de Manoel Torquato incorpora muitas das conquistas dos atingidos por outros empreendimentos hidrelétricos, tais como a verba de manutenção temporária (em referencia aos três salários para o trabalho e o sustento das famílias), o princípio de “terra por terra” e o direito a participar da escolha e administração do reassentamento (o que aparece na exigência de receber uma casa igual, como muro na frente, cinco quartos, duas salas, banheiro e cozinha).

Assim, pode-se argumentar que a participação dos quilombolas no licenciamento é profundamente influenciada pelo aprendizado das lutas do passado, bem como pelas formas de organização e mobilização já constituídas na região em decorrência delas. As poesias indicam também uma certa familiaridade com os mecanismos institucionais, por onde se desenrolam as negociações e uma descrença da população na empresa e no poder público para conduzir o processo dentro dos parâmetros considerados justos em sua perspectiva. Assim, entende-se que Marx (2008) estava certo ao afirmar que os homens fazem sua história, não apenas sob as circunstâncias de suas escolhas, mas também sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado.

Dessa forma, tão importante quanto discutir a exploração é prestar atenção à forma como ela é vivenciada, já que a consciência vai se difundindo nas trocas e nas experiências, a partir da junção de diferentes elementos como: a religião, a cultura, os

costumes, a história e assim por diante. Isso reafirma a importância das contribuições de autores como Thompson para analisar a ação coletiva, já que o autor não possui hierarquia de fontes e se debruça sobre múltiplos canais de sociabilidade, documentos e espaços frequentados pelas classes populares para além da fábrica que, para ele, são também lugares da política, na medida em que abrem a possibilidade de discussão sobre o cotidiano, de reflexão sobre a própria condição e de criação de novas percepções sobre o mundo. Se para Marx, as classes se constituem a partir do lugar no mundo produtivo, para Thompson, elas são processo, relação e identidade. Sua constituição se dá tanto no confronto quanto no encontro.

Ao tomarmos as análises de Thompson (1998) sobre os costumes, podemos lançar mão de reflexões relevantes para pensar o caso estudado. O autor propõe compreender os costumes na interface da lei com a prática, já que eles possuem força de lei, apesar de não estarem registrados em linguagem escrita. Ele coloca que a cultura é repleta de regras invisíveis que, apesar de não estarem codificadas, são vividas e transmitidas. “Sua fonte é a práxis” (p.86). Portanto, os costumes possuem um importante componente local e cultural, ao mesmo tempo em que também apresentam forte dimensão relativa ao direito consuetudinário.

Apesar de tratar dos cercamentos na Inglaterra do século XVIII, podemos transportar algumas das proposições do autor para pensar o Brasil do século XXI, no contexto das grandes obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em relação a comunidades remanescentes de quilombos, por exemplo, onde há um costume agrário diferenciado ligado a práticas de uso comum da terra, modos de vida, tradições e rituais que se estabeleceram e que vão sendo progressivamente invadidos por formas capitalistas de produção, baseadas em outros modelos de propriedade e relações sociais. Assim, os costumes podem ser entendidos como um lugar de conflito, na interface da prática agrária e cultural com o poder político, econômico e financeiro:

O costume não era algo fixo ou imutável que tinha o mesmo corpo de significado para duas classes sociais. Ao contrário, sua definição era altamente variável em relação à posição de classe, tornando-se por essa razão um veículo para o conflito e não para o consenso (THOMPSON, 1998, p. 95).

O autor indica que os costumes podem ser modificados em função de pressões, porém o ritmo e a direção das mudanças são influenciados pelas resistências que se estabelecem nos territórios.

Cabe pontuar que a ação política das comunidades quilombolas atingidas pela UHE de Riacho Seco possui uma forte dimensão conservadora, na medida em que eles se organizam para proteger os direitos territoriais e as tradições locais. A rebeldia se instaura, portanto, em defesa dos costumes em um contexto muito particular de estranhamento das perdas sinalizadas. Assim, há uma economia moral que vem à tona no confronto com uma economia de mercado que tenta impor regras diferentes, negando e corroendo as tradições anteriores. E, ainda que a defesa dos direitos territoriais esteja ligada à manutenção da ordem pré-existente, ela pode produzir inovações, inclusive em termos da participação social no licenciamento ambiental.

Seguindo a linha de Thompson, Cefai (2007) também procura situar o debate sobre a ação coletiva, na tentativa de valorizar a interação cotidiana enquanto oportunidades de produção de significados. O local e os aspectos micropolíticos tradicionalmente desprezados pela teoria aparecem como ponto de partida para a alteração de sentidos, o que recoloca diferentes atores em cena e não restringe a análise apenas aos que estão mobilizados. No caso das populações atingidas pela UHE de Riacho Seco, as entrevistas realizadas revelaram que, além das memórias existentes em

relação às lutas durante a implantação das outras barragens no Rio São Francisco, muitos membros das comunidades quilombolas já tinham experiência de participação em outras estruturas comunitárias, onde as famílias e, especialmente as mulheres, cumprem um papel fundamental para aglutinar os indivíduos em torno da vida coletiva:

Minha mãe, por exemplo, se juntou com outras mulheres para fazer um processo de organização através da igreja... toda pessoa que faz aniversário dentro da comunidade, elas fazem um momento de oração. Fazem uma festa. Às vezes, a pessoa não tem nem condição de fazer a festa, daí cada um leva uma coisinha e comemora (Entrevista realizada com liderança quilombola em novembro de 2012).

Assim, a subjetividade e a trajetória de vida dos atores também precisam ser levadas em consideração. Durante o trabalho de campo, foi possível constatar que algumas lideranças quilombolas acabaram frequentando a universidade em outros municípios, por meio do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea). Além do acesso ao ensino superior ter sido importante para darem continuidade a sua formação formal e conhecerem outras realidades, na medida em que retornaram para suas comunidades, utilizaram o conteúdo apreendido para aprofundar junto ao grupo muitas reflexões a respeito de seus direitos e condições de vida, o que contribuiu para torná-las uma referência para os demais. Isso implicou, inclusive, novos conflitos e disputas dentro do próprio território, na medida em que outros moradores também trazem consigo aprendizados construídos em torno da experiência vivida em outros contextos, conforme depoimento abaixo:

Tem muita gente daqui que sai, para São Paulo e para as grandes cidades. Vai trabalhar... mas o pensamento não é de morar lá. É de ir, ganhar dinheiro e voltar. O povo não pensa de ir embora definitivamente... sempre acaba voltando. Em dezembro, o pessoal que tá fora, vem tudo pra cá (Entrevista realizada com liderança quilombola em novembro de 2012).

Se, por um lado, a ação política das comunidades quilombolas carrega os contornos de seu cotidiano, suas memórias e trajetórias de vida, de outro lado, as empresas interessadas nos empreendimentos também desenvolveram estratégias próprias para influenciar o licenciamento ambiental, em função de experiências acumuladas anteriormente. Assim, na seção seguinte, procura-se avançar na identificação e sistematização de algumas táticas adotadas pelas empresas do setor elétrico para levar adiante seu “descaso planejado” (SCOTT, 2010) com as populações atingidas pelos empreendimentos, de forma a dissolver resistências e desvirtuar os sentidos da participação social no licenciamento ambiental.

3.5 – A ação empresarial para desvirtuar os sentidos da participação no licenciamento ambiental

Pretendemos relacionar brevemente nessa seção, algumas práticas empresariais identificadas para o tratamento dos conflitos que surgem na esfera do licenciamento ambiental, de forma a contornar resistências e manipular os sentidos da participação social no processo:

a) Primeira tática: ameaças de invisibilidade

Como a participação das comunidades no licenciamento ambiental é fundamental para legitimar o processo de reordenamento territorial que se instaura a partir da implantação de novos empreendimentos hidrelétricos, ao identificarem alguma recusa ao diálogo ou tentativas de boicotes a reuniões programadas, as empresas argumentam que as comunidades saem perdendo, pois deixam de influenciar as negociações que se desenrolam nesses espaços. O depoimento abaixo indica como essa situação se deu no caso estudado:

Na discussão com as empresas sobre como iam ser feitos esses estudos, eles disseram: se vocês não fizerem é pior porque vocês não vão nem aparecer no mapa! E a gente tinha um medo... Nós tínhamos clareza. No começo, pensamos que em não fazer porque se a gente fizesse, ia dar munição contra a gente. Mas muitas pessoas diziam: nós vamos fazer porque eu não quero ficar de fora. Porque se a barragem vier, eu perco tudo (Entrevista realizada com liderança quilombola em novembro de 2012).

Assim, sob ameaças de se tornarem invisíveis ou serem parcialmente retratados, muitos grupos sociais são induzidos a disputar as arenas institucionais com medo das perdas sinalizadas, a despeito de não operarem em condições de igualdade para definir os rumos do projeto e os resultados das negociações, já que esses espaços estão assimetricamente estruturados e as decisões são geralmente tomadas de cima para baixo, conforme discutido anteriormente.

b) Segunda tática: a contratação de pessoas das próprias comunidades

Outra maneira de legitimar o licenciamento ambiental e neutralizar o conflito diz respeito à contratação de pessoas das próprias comunidades impactadas para trabalhar com as empresas interessadas no empreendimento, especialmente as lideranças. Nas disputas discursivas e de representações sobre as hidrelétricas, essa tática pode ser compreendida enquanto uma tentativa de cooptação que cumpre um duplo papel de dissolver resistências, ao mesmo tempo em que cria evidências de que as barragens já estariam proporcionando melhorias concretas nas condições de vida dos atingidos, por meio da geração de empregos que abrem novas oportunidades para a população local.

No caso da UHE de Riacho Seco, a Chesf propôs a contratação de uma liderança respeitada pelas comunidades quilombolas, mas não obteve sucesso, conforme depoimento abaixo:

Eles já tinha me mapeado como liderança e mapeado também outras pessoas. Então, eles começaram a me oferecer trabalho. Eles queriam que eu fizesse um trabalho de formação com as comunidades sobre a construção das barragens. Eu receberia um salário de R\$ 2 mil por mês, já pensou uma pessoa de uma comunidade pobre, toda errada, receber um salário de R\$ 2 mil? E a cada reunião que eu fizesse, eu ia ter o lucro da reunião. Além de que, se você começar a fazer um trabalho desse, você é muito desenrolada, daqui a pouco você se firma na Chesf, vai começar a crescer, sabe? Toda aquela empolgação. Eu disse, tá bom, depois a gente conversa. Aí chegou um certo momento que eu falei: olha, eu não quero mais que vocês venham na minha casa, e nós não queremos nenhuma relação com a Chesf. Aí, eles saíram (Entrevista realizada com liderança quilombola em novembro de 2012).

c) Terceira tática: negociações individualizadas

A realização de negociações individualizadas pode levar a uma diminuição do poder de barganha coletiva dos atingidos e é uma prática muito frequente adotada pelas empresas, conforme a seguir:

Quando eles não vieram para dentro da comunidade, não procuraram uma liderança para discutir como ia ser feito o trabalho. Eles vieram por trás e entraram. Fizeram os cadastros aqui e aqui. Quando eles começaram a fazer isso, algumas pessoas participaram, mas outras disseram que não iam fazer. E vieram aqui chamar a gente, né? Aí nós fomos lá atrás. Quando nós chegamos, eles já tinham ido embora porque o povo já tinha arrojado eles (Entrevista realizada com liderança quilombola em novembro de 2012).

d) Quarta tática: estimular disputas e conflitos dentro das comunidades

A lógica individualizada de cadastramento das comunidades quilombolas impactadas pela UHE de Riacho Seco, somada à maneira como os instrumentos de coleta de dados foram aplicados pelas empresas contratadas pela Chesf, acabou gerando disputas dentro dos grupos:

Ai eles tinham um mapa bem grande e nesse mapa a gente tinha que apontar onde estava nosso pedaço de terra e eles riscavam com a régua e diziam tantos centímetros é dessa família. Desenhava, botava um pontinho lá e marcava. Se uma pessoa marcava uma ilha com um pontinho, as outras famílias que também utilizavam a área não podiam marcar mais porque ela já tinha sido cadastrada por uma única família.

Mas se, em um ano, a ilha pode ser utilizada por uma família, no ano seguinte, pode ser que outra família trabalhe nela. Ou até mais de uma família. Mas isso não era visto. A ilha não pode ser rotativa na concepção deles. Todas as terras são divididas por família. Se na área, trabalham 10 pessoas que pertencem a uma família, uma é cadastrada e o restante é sem terra e vai receber só a casa que tem, o que levou a conflitos. Eles criaram um conflito que não existia entre famílias ao pedir que as pessoas se declarassem donas das terras coletivas. Porque se a lógica fosse como você trabalha a terra, não teria conflito nenhum. Quando só um pode ser dono da terra, cria uma disputa entre as pessoas (Entrevista realizada com liderança quilombola em novembro de 2012).

e) Quinta tática: a metamorfose institucional

Conforme aponta Scott (2010), outra tática adotada pelas empresas em seu descaso planejado se materializa por meio da utilização de diferentes interlocutores que falam em nome das empresas junto às comunidades ao longo de todo o licenciamento ambiental, confundindo as representações, os canais e os parâmetros do diálogo. No caso da UHE de Riacho Seco, além das comunidades terem contato com diferentes funcionários da Chesf que ocupam papéis, cargos e níveis decisórios variados, elas também foram apresentadas a empresas de consultoria e pesquisadores contratados que se revezaram nessa interlocução.

Assim, além de terceirizar a responsabilidade pelo conteúdo dos estudos e dados produzidos, essa metamorfose institucional leva a uma confusão nos espaços de negociação, desobrigando a empresa a assumir eventuais compromissos firmados por outrem. Esse quadro se agrava ainda mais quando a comunicação a respeito da existência e do papel desses múltiplos atores não é clara e transparente, o que fica evidenciado no depoimento abaixo:

Vieram para cá pessoas que não se identificaram como sendo da Chesf. Naquele tempo, a gente era muito ingênuo. Chegava um pessoal, desde que falasse que não era da Chesf, a gente conversava sobre as barragens. A gente falava com muita gente, reunia o povo. E a gente sempre explicava que não queria e explicava porque, no anseio que tivesse alguém que pudesse nos ajudar porque a gente estava meio perdido, né? Então, essas pessoas vieram e depois de muito tempo a gente veio saber que eles trabalhavam para a Chesf

porque eles não se identificaram (Entrevista realizada com liderança quilombola em novembro de 2012).

f) Sexta tática: a desmoralização

Scott (2010) ressalta que a identidade positiva dos atingidos é um elemento fundamental nas disputas materiais e políticas que envolvem as negociações ligadas aos grandes empreendimentos. E, portanto, a desconstrução dessa positividade contribuiria para reconfigurar a correlação de forças por meio da desmoralização pública dos representantes das comunidades afetadas com argumentos que ora enfatizam seu excesso de esperteza, sugerindo que estão burlando alguma coisa em vez de cobrarem seus direitos, e ora reforçam seu excesso de esperteza, desqualificando-os por meio de narrativas que retratam as comunidades como preguiçosas, incapazes de compreender novas técnicas e relações sociais, arraigadas em tradições retrógradas, dentre outros.

No caso do licenciamento da UHE de Riacho Seco, esse processo de desmoralização pública se deu por meio de acusações de que as lideranças quilombolas estariam favorecendo pessoas e grupos mais próximos para aplicar os questionários reformulados em acordo com a Chesf, conforme depoimento abaixo:

Quando começamos a fazer os cadastros, eles tentaram queimar a gente dizendo que a gente estava empregando gente aqui pra ganhar dinheiro da Chesf. Especialmente nossos parentes. Ainda bem que depois nós conseguimos reverter esse boato (Entrevista realizada com liderança quilombola em novembro de 2012).

h) Sétima tática: cadastrar todos, mas só indenizar alguns

Quando as comunidades quilombolas reivindicaram o direito de participar da formulação dos cadastros e exigiram que eles fossem aplicados por seus próprios membros, a Chesf decidiu recuar e ofereceu um treinamento para que esse processo fosse iniciado. No entanto, as reformulações não se deram a contento:

Foi tudo muito seco. Nós discutimos, fizemos a proposta do que a gente queria. Aí eles fizeram uma outra folha de cadastro para atender parcialmente nossas reivindicações, mas essa questão da área coletiva, por exemplo, não foi resolvida. E não dava para entrar perguntas abertas porque era um banco de dados fechado (Entrevista realizada com liderança quilombola em novembro de 2012).

Para agravar a situação, surgiram alguns boatos que levaram as comunidades a desconfiar de que a Chesf não aproveitaria o conteúdo das informações que estavam sendo produzidas:

Aí botamos as pessoas pra fazer esse cadastro. Os meninos fizeram e bem feito. Só que lá, era a empresa que estava digitando. E na hora de digitar, o cadastro que estava sendo digitado era o mesmo cadastro de antes (...) O pessoal comentava que eles cadastraram todo mundo só para não ter problema, mas na hora de incluir, não iam incluir todo mundo. Porque isso aqui não é visto como um território.

(...) Mas depois nós exigimos cópia de todos os cadastros que foram feitos. Apesar de que, nós éramos muito inocentes naquela época, né? Aí, nós pegamos um grupo aqui e fomos lá no escritório. Queremos todos os cadastros que foram feitos! Devolvam! E eles não devolviam. Foi então que nós dissemos pro povo: Não façam mais! E eles voltaram para a comunidade de novo para tentar convencer... (Entrevista realizada com liderança quilombola em novembro de 2012).

Conforme Zhouri, Laschefski & Pereira (2005) por meio de jogos de mediação intermináveis, as perdas são legalizadas quando os atingidos, cansados de inúmeras reuniões e negociações, finalmente concordam com as propostas oferecidas pelas empresas. No entanto, não foi isso que ocorreu no caso estudado. Se, em um primeiro momento, os quilombolas decidiram disputar as representações sobre si mesmos e seus territórios, na perspectiva de participar do licenciamento ambiental para modificar sua configuração, após essa sucessão de desgastes, eles resolvem mudar sua forma de ação política. Na medida em que foram sendo produzidas invisibilidades e ocultações consideradas centrais por esses próprios atores ao longo do processo, eles rompem com a institucionalidade para abrir outros canais de manifestação pública por meio de lutas sociais e disputas jurídicas, com vistas a negar uma retórica de participação que, ao invés de contribuir para promover seus interesses, acabava por legitimar a violação de seus direitos. Essa decisão modificou as relações de poder no âmbito do licenciamento, de forma que esses grupos passam a contar com outros mecanismos para influenciar o processo de emissão da licença do empreendimento. Para além dos traumas e decepções vivenciados, a chegada de um novo ator social contribuiu muito para essa mudança: o Movimento dos Atingidos por Barragens.

3.6– Um novo ator entra em cena: o Movimento dos Atingidos por Barragens

A partir da retomada das obras de Transposição do Rio São Francisco no final da década de 2000, o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) decidiu deslocar alguns de seus quadros para a região, com a tarefa de estruturar um escritório na cidade de Juazeiro-BA para organizar ações de formação com as populações locais, no sentido de debater o modelo energético e problematizar os rumos do desenvolvimento adotado pelo governo brasileiro. E, dentre os grupos priorizados para a realização desse trabalho de base, figuravam as comunidades atingidas pelas UHE de Riacho Seco e Pedra Branca. Essa articulação sistemática com o Movimento dos Atingidos por Barragens só veio a se consolidar em um segundo momento, quando o licenciamento ambiental da UHE de Riacho Seco já se encontrava em estágio mais avançado, mas foi fundamental para uma transformação profunda no cenário, agregando outros contornos e características à ação coletiva dessas comunidades.

É a partir desse contato que as comunidades quilombolas decidem romper as relações de negociação direta com a Chesf. Além de boicotar as reuniões agendadas pela empresa e de barrar a entrada de consultores contratados em seu território, os quilombolas organizaram representações junto ao Ministério Público Federal de Petrolina - contando com o apoio da organização não governamental Terra de Direitos - que levaram à instauração de dois inquéritos civis. O primeiro tinha por objeto acompanhar os procedimentos administrativos destinados à emissão dos títulos de propriedade definitiva de suas terras (Inquérito Civil 1.26.001.000167/2008-64) e o segundo propunha que fossem apurados eventuais ilícitos e impactos relativos às Usinas Hidrelétricas de Riacho Seco e Pedra Branca (Inquérito Civil n. 1.26.001.000028/2009-11).

Na recomendação nº 001/2011/PR-PTA/JZO/3º OTCC, emitida em 01 de fevereiro de 2011, o Ministério Público Federal recomenda ao Presidente do IBAMA que interrompa o curso dos processos administrativos que tem por objeto a apreciação dos pedidos de licença ambiental da UHE de Riacho Seco, reiniciando-os apenas quando fosse garantido:

Para os quilombolas e ribeirinhos:

e) conclusão dos procedimentos administrativos promovidos pela Fundação Cultural Palmares – FCP e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA destinados à emissão dos títulos de propriedade definitiva das terras pertencentes às comunidades quilombolas que poderão ser afetadas pelo empreendimento para os quais se pretende obter licença ambiental (AHE Riacho Seco e AHE Pedra Branca);

f) após a emissão dos títulos de propriedade definitiva das terras pertencentes às comunidades quilombolas, realização, com boa fé e de maneira apropriada às consultas livres, prévias e informadas às comunidades ribeirinhas e às comunidades quilombolas que poderão ser afetadas pelos empreendimentos para os quais se pretende obter licença ambiental (AHE Riacho Seco e AHE Pedra Branca), com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas, conforme preceitua a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT (Recomendação n. 001/2011/PR-PTA/JZO/3º OTCC, p.13).

Posteriormente, foi aberta uma ação civil pública, o que complicou ainda mais o processo de emissão da licença. Assim, na medida em que a resistência foi intensificada, a crise foi se agravando.

Com o aprofundamento das tensões, a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) foi convocada para mediar uma reunião⁸⁷ entre a Chesf e as comunidades quilombolas em agosto de 2010, na tentativa de convencê-las a aceitar a implantação da barragem de Riacho Seco. Na ocasião, estiveram presentes também representantes de entidades sociais como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), o Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada (IRPAA) e o próprio Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB):

A reunião teve início com a representante da SEPPIR, Vera Gomes, informando que se fazia presente para defender os direitos das comunidades remanescentes de quilombos e que “o projeto da construção de barragem é inevitável, por isso as comunidades precisam construir o projeto de desenvolvimento em outras terras”. Em seguida, integrantes das comunidades questionaram representantes da CHESF com relação ao projeto da barragem de Riacho Seco, **se posicionando abertamente contra a construção da hidrelétrica e afirmando que as comunidades quilombolas do local irão resistir para permanecer em seus territórios.** (grifo meu)

(...) A assistente social da CHESF, Maria Leijdane, informou que no estudo de impacto ambiental já consta o posicionamento contrário à obra de pessoas de diversas comunidades ameaçadas pela barragem de Riacho Seco. Ainda assim, as representantes da SEPPIR e da CHESF tentaram convencer as comunidades a entrar num processo de negociação junto ao Governo, para que saiam das terras e garantam as compensações.

A resposta das comunidades foi um “não à barragem!” e afirmaram que querem dialogar com o Governo, mas no sentido de apresentar, junto aos diversos órgãos públicos, projetos que viabilizem melhor qualidade de vida em seus territórios, tendo como principal reivindicação a regularização das terras. (grifo meu).

(Disponível em: <http://www.mabnacional.org.br/noticia/comunidades-dizem-n-ao-projeto-da-barragem-riacho-seco>. Consulta em 10 ago.2013)

Assim, pode-se afirmar que, ao radicalizar sua posição contra a construção das hidrelétricas, as comunidades quilombolas alteraram seus padrões tradicionais de relação política com os centros de poder e suas instâncias de legitimação, aumentando seu poder de barganha junto ao Estado. Daí derivou um processo de reinvenção da

⁸⁷ <http://www.mabnacional.org.br/noticia/comunidades-dizem-n-ao-projeto-da-barragem-riacho-seco>.

participação social no licenciamento que extrapolou os limites da institucionalidade e possibilitou a ampliação das pautas reivindicatórias e a multiplicação de esferas de interlocução com os aparatos político-administrativos, o que será discutido a seguir.

3.7– Quando as lutas reinventam a participação social no licenciamento ambiental

A partir das análises produzidas até aqui, pontua-se que a participação social no licenciamento ambiental de hidrelétricas pode ser analisada, a partir de, pelo menos, três escalas diferentes: (1) a participação nas negociações sobre as perdas materiais e imateriais dos atingidos e as formas de mensurá-las; (2) a participação ligada à concepção dos empreendimentos em si, desde sua fase de planejamento (incluindo seus estudos prévios), o que engloba problematizar inclusive as escolhas tecnológicas e alternativas locacionais do projeto; (3) a participação para além do projeto em si, associada às definições das políticas do setor elétrico e do modelo de desenvolvimento, de forma mais ampliada.

Como tanto o planejamento do setor elétrico quanto a concepção dos empreendimentos hidrelétricos ainda são conduzidos de maneira extremamente centralizada, as populações atingidas acabam geralmente sendo reduzidas à categoria genérica de “questões sociais” (REIS, 2007). Ao invés de serem consideradas interlocutoras legítimas, com direito a participar efetivamente das decisões que afetam seus territórios, ficam limitadas a negociar suas perdas junto ao Estado e às empresas interessadas no âmbito do licenciamento ambiental em condições bastante assimétricas:

À medida que o social não interfere na tomada de decisões, ele só pode vir a se constituir em problema, para o qual deverá ser buscada uma solução qualquer a qualquer preço, dentro do cronograma apertado das obras civis. E é exatamente porque o social ocupa essa posição subordinada que as soluções encontradas são sempre desfavoráveis à população local (SIGAUD, 1988, p. 104).

No caso dos povos indígenas e comunidades tradicionais, esse debate se torna ainda mais complexo, na medida em que eles são geralmente identificados pelo pensamento desenvolvimentista como representantes do atraso, com seus modos de produção retrógrados e responsáveis por empatar o crescimento econômico e o progresso. Nesse cenário, a resistência se revela uma alternativa possível para desconstruir a condição de subalternidade em que os atingidos são colocados, reposicionando-os enquanto sujeitos detentores de algum poder para influenciar os rumos do licenciamento de grandes empreendimentos.

Scott (2002) esclarece que uma das formas possíveis de resistência é a “confrontação direta” (p. 13) com a autoridade do Estado ou com as normas de uma elite, o que pode levar a mudanças na correlação de forças dentro de um determinado contexto, ainda que isso não implique a eliminação das estruturas de poder dominantes. Assim, ao contrário do pensamento hegemônico no campo da política ambiental que considera a participação e a resolução de conflitos por meio da conciliação de interesses, com a finalidade de produzir consenso através do diálogo, a participação será aqui pensada a partir do confronto, o que força ao estabelecimento de outro tipo de relação:

Desconstruir a subalternidade, assim, não vai significar ignorá-la, negá-la e nem mesmo parar na inversão das posições, transformando o antigo dominado em dominante e vice-versa. Parar nessa inversão é, ainda, “operar no terreno e no interior do sistema desconstruído” (DERRIDA, 2001, p.48). Assim, desconstruir a relação de subalternidade, é transformá-la em relação de reciprocidade, não como um pacífico, conciliador e amorfo face a face, mas como a potenciação do paradoxo, explodindo na construção de significados e

processos de subjetivação diversos dos habituais – a transgressão, como mudança de paradigmas de entendimento e ação. Essa transgressão, em geral, pode significar introduzir o inusitado, o inesperado em nossas ações e reações, exigindo a reflexão e a tomada de posição (AZIBEIRO, 2010, p. 4).

Segundo essa perspectiva, argumentamos que as fronteiras da participação no licenciamento da UHE de Riacho Seco foram sendo progressivamente alargadas, na medida em que as populações atingidas foram modificando suas estratégias políticas, assumindo uma postura mais radical de resistência contra as barragens, sob a influência da relação construída junto ao Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB). Na seção seguinte, procuramos analisar como esse processo se desenrolou, contando com algumas contribuições da sociologia política.

3.8 – Os novos enquadramentos interpretativos produzidos a partir da relação estabelecida com o MAB

As articulações junto ao Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) contribuíram de forma significativa para que as comunidades quilombolas alterassem seu padrão de ação coletiva, especialmente em função da produção de outros enquadramentos interpretativos para compreender a situação que vivenciavam, conforme depoimento abaixo:

Antes, a gente era leigo em tudo isso. Quando o MAB veio, nós começamos a fazer esse processo de organização, formação com as pessoas, e aí a gente começou a entender, começamos a questionar com mais base aquilo que a Chesf dizia, né? (Entrevista realizada com liderança quilombola em novembro de 2012).

Snow (2010) pontua que a produção de outros enquadramentos interpretativos para analisar uma dada situação contribui para mudar o tipo de engajamento das pessoas nas ações coletivas, já que novos diagnósticos tem a capacidade de transformar o prognóstico. Segundo o autor, os quadros interpretativos apresentam três elementos fundamentais: (1) contribuem na constituição do ator coletivo, na medida em que criam novas disposições para agir; (2) criam polarizações, jogando os atores antagonistas para lados opostos e desmontando um centro moderado; (3) modificam a escala da ação, ao possibilitar a constituição de novas identidades e alianças que mudam o nível das ações e a quantidade de pessoas nela envolvidas.

Trata-se, portanto, de uma tentativa de lidar com a noção marxista de ideologia de forma menos monolítica e reificada, entendendo-a como um fenômeno variável. Se todo enquadramento interpretativo (*framing*) possui um elemento estruturalista e outro mais construcionista, as disputas e reconstruções de significados estão permanentemente em jogo. E, dessa forma, os enquadramentos interpretativos tem potencial para transformar meros expectadores em apoiadores, na medida em que se mostrem capazes de desmontar as análises e parâmetros propostos pelos antagonistas, redefinindo assim os limites do possível.

Se, para Gramsci, é necessário um intelectual orgânico para produzir novos quadros interpretativos e para Lênin, essa seria uma tarefa do partido, Snow fica em um lugar teórico que vincula a ideia de enquadramentos interpretativos a uma atividade fundamentalmente ligada aos líderes e seus seguidores. Essa posição é criticada por autores como Cefai (2007) que marca sua discordância daquilo que ele chama de

linguagem utilitarista, já que a ação coletiva também sofre a influência das emoções produzidas pela experiência de estar junto.

As entrevistas realizadas para essa pesquisa revelam que a adesão de algumas lideranças quilombolas ao Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) se deu especialmente a partir de uma experiência conjunta de ocupação do canal de transposição do Rio São Francisco, quando o bispo Dom Luiz Flavio Cappio se encontrava em greve de fome. As redes de apoio e solidariedade constituídas naquele momento, bem como as emoções vivenciadas pela perspectivas das lutas coletivas, acabaram contribuindo para a vinculação de algumas pessoas ao movimento.

Na medida em que alguns membros das comunidades quilombolas passaram a integrar o MAB, começaram a organizar um processo de formação junto ao restante do grupo, articulando elementos do próprio cotidiano para a intensificar a participação política das comunidades, o que aparece no depoimento abaixo:

A gente começou a dizer que, para receber a cesta básica, tinha que participar das reuniões e as atividades da comunidade. E começamos a fazer o processo de discussão e formação dentro das reuniões. Primeiro, a gente foi se formar para entender. E daí, os movimentos sociais, principalmente o MAB, ajudou muito nesse processo (...) Toda reunião, as pessoas vinham para discutir a mensalidade da associação que estava atrasada ou que precisava de dinheiro para organizar alguma coisa... Mas aí, começamos a levar vídeos, a fazer umas coisas diferentes, trazer pessoas de fora... e daí as pessoas foram se incorporando cada vez mais. Não fosse essa história das cestas básicas, talvez a gente não tinha conseguido começar. No princípio, as pessoas diziam: eu sou cadastrado, então eu recebo a cesta. E nós dissemos: aqui não tem cadastrado. Se você participa das reuniões, você recebe esse mês. Se não está, não recebe. E daí eram duas exigências: participar do processo de formação e pagar a mensalidade. Todo associado tinha que dar uma contribuição mensal de R\$ 3,00 (...) Quando a gente se reúne, começa a saber qual é o problema que o outro tem e começa a ajudar. E o processo começa a se tornar mais coletivo mesmo. Porque o problema de um, não é mais só de um. É um problema desse grupo que tem que ajudar a resolver. Então, está servindo para essa questão da integração, do coletivo mesmo (...) E as pessoas começaram a entender que tudo tinha que ser construído por nós mesmos. Para a gente conseguir as coisas, era só com a gente mesmo. Hoje, por exemplo, por conta da nossa organização, já tem coleta de lixo. O carro passa... Apesar de que ainda não tem todo o trabalho que precisa ser feito sobre a questão do lixo. Mas já tem a coleta de lixo, o médico já vem pra dentro da comunidade. Quando tem dentista, o que é raro, ele também vem... É um início, mas já avançou muito (Entrevista realizada com liderança quilombola em novembro de 2012).

Assim, a constatação de que o fortalecimento de laços coletivos e a luta por direitos poderia produzir melhorias concretas nas condições de vida, contribuiu para aumentar a adesão das comunidades à resistência contra as barragens previstas, ampliando o universo do possível, na perspectiva dos próprios atores sociais. Para além da produção de novos enquadramentos interpretativos acerca da realidade social, o contato com o Movimento dos Atingidos por Barragens possibilitou que as lutas locais adquirissem outra escala.

3.9 – A mudança no repertório de ação coletiva e a ampliação de sua escala de influência

Na medida em que o repertório de ação coletiva desenvolvido pelo Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) em outras regiões foi sendo acionado pelas comunidades quilombolas impactadas pela UHE de Riacho Seco, houve uma alteração

nos padrões de oportunidades e restrições políticas na região, fazendo emergir novas possibilidades para os grupos locais. O repertório de ação é aqui entendido como um conjunto de performances de ação coletiva, próprias de um tempo, ou seja, um arcabouço complexo de interações que se relacionam entre si e para fora de si. Tarrow (2009) chega a tratar de uma “modularidade” de ações coletivas que são transportadas a diferentes lugares, a exemplo das greves operárias que foram apropriadas por outros grupos:

O confronto político não nasce da cabeça dos organizadores, mas está culturalmente inscrito e é socialmente comunicado. As convenções aprendidas do confronto fazem parte de uma cultura pública de sociedade. Os movimentos sociais são repositórios de conhecimento de rotinas particulares numa história da sociedade (TARROW, 2009, p.39).

Em suas análises sobre a trajetória do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Benincá (2011) pontua que as experiências vividas pelos grupos impactados em uma determinada região foram sendo progressivamente incorporadas como aprendizagem e capitalizadas como conteúdo político e pedagógico para outras áreas. Isso inclui a formação de comissões para negociação, o acampamento em prédios governamentais, a ocupação de canteiros de obras, passeatas e protestos de rua, trancamento de pontes e rodovias, bem como a recusa em negociar com as empresas dentro dos parâmetros estabelecidos por elas. A incorporação do princípio de “terra por terra” nas negociações, ao invés de indenização monetária ofertada pelas empresas, são exemplos de alargamento desses critérios definidos pelo setor elétrico.

Assim, a partir da articulação com o MAB, pode-se observar que os atingidos pela UHE de Riacho Seco passaram utilizar outras estratégias de ação política, reveladas nas notícias a seguir:

ATINGIDOS POR BARRAGENS OCUPAM SEDE DA CHESF EM SOBRADINHO⁸⁸

Cerca de 800 representantes de comunidades atingidas por barragens ocuparam na manhã de quarta (17) o escritório da Companhia Hidroelétrica do São Francisco - CHESF, em Sobradinho (BA). **Eles reivindicaram a paralisação imediata dos projetos de construção das barragens de Riacho Seco e Pedra Branca** (grifo meu), que ameaçam cerca de 20 mil pessoas, e a suspensão do projeto de Transposição do Rio São Francisco. Além disso, exigem da CHESF o pagamento das dívidas com os atingidos pelas barragens de Sobradinho e Itaparica, construídas nas décadas de 1970 e 1980. (...) Após muitos protestos a direção Nacional da CHESF se comprometeu em realizar audiência com uma Comissão de 15 integrantes das comunidades e entidades, no próximo dia 24 de março, em Recife.

A audiência representa a abertura de um canal de negociação, onde serão cobrados o pagamento dos direitos das famílias atingidas pelas barragens de Sobradinho e Itaparica; a suspensão dos projetos de construção das hidrelétricas de Riacho Seco e Pedra Branca; e a paralisação das obras de Transposição do Rio São Francisco.

VIA CAMPESINA TRANCA RODOVIA E PONTE EM PERNAMBUCO⁸⁹

Nesta quinta-feira (11), Dia Nacional de Lutas, movimentos da Via Campesina realizaram manifestações em três cidades de Pernambuco, com um total de aproximadamente 6 mil pessoas.

⁸⁸Disponível em: <http://www.politicaspUBLICASbahia.org.br/spip.php?article628>. Consulta em 02 ago.2013.

⁸⁹Disponível em: <http://www.mabnacional.org.br/noticia/campesina-tranca-rodovia-e-ponte-em-pernambuco>. Consulta em 02 ago.2013.

Em Cabrobó, cerca de 2 mil pessoas trancaram por várias horas a BR 428, no trevo que dá acesso à BR 116, trazendo a pauta da reforma agrária e a titulação dos territórios tradicionais quilombolas.

No município de Santa Maria da Boa Vista, mil pessoas também fecharam a BR 428 desde 8 horas da manhã até o meio da tarde, exigindo melhorias na educação, na saúde e nas estradas.

Já em Petrolina, cerca de 3 mil pessoas do campo e da cidade trancaram a Ponte Dutra, que liga Petrolina à Juazeiro. Ontem à noite (10), o juiz havia expedido uma liminar que impedia a manifestação, mas os movimentos mantiveram o protesto.

As reivindicações eram pela garantia dos direitos dos atingidos pela transposição do Rio São Francisco e pelos dois projetos de hidrelétricas, Riacho Seco e Pedra Branca (grifo meu)

PASSEATA CONTRA BARRAGENS MOVIMENTA RIACHO SECO⁹⁰

Centenas de pessoas, da sede do distrito e de comunidades vizinhas, foram às ruas de Riacho Seco, no último sábado (06), **em protesto contra a construção das barragens previstas para aquela localidade e para Pedra Branca** (grifo meu). A comunidade de Cerca de Pedra, que será diretamente atingida pela inundação, marcou presença com inúmeras pessoas que acompanharam o movimento. Dentre as autoridades presentes, o prefeito Salvador Lopes, declarou seu apoio ao movimento.

DEPOIS DE PARAR CHESF, ATINGIDOS POR BARRAGENS QUEREM PARAR CENTRO DE RECIFE NESTA TARDE⁹¹

Na tarde de hoje, dia 14 de março, os integrantes do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) saem às ruas da cidade do Recife para celebrar o dia internacional de luta contra as barragens, pelos Rios, pela água e pela Vida. Os mais de 1.000 atingidos e atingidas de vários estados do NE, que estão acampadas na sede da Chesf desde ontem (13), se concentrarão na Praça Osvaldo Cruz, a partir das 14h30. Em seguida, os trabalhadores e trabalhadoras seguirão em marcha até o Palácio das Princesas, onde entregarão uma pauta de reivindicações ao Governo do Estado.(....).

Em Pernambuco, o Movimento entregará ao Governo um conjunto de pautas sobre as famílias atingidas no estado. Entre algumas, **o MAB reivindica a implantação de projetos de irrigação para a produção de alimentos e investimentos para a geração de emprego e renda que atenda as três mil famílias de quilombolas, camponeses e ribeirinhos, ameaçados de expulsão pela construção das barragens de Riacho Seco e Pedra Branca,** (grifo meu) nos municípios de Santa Maria da Boa vista e Orocó.

Como as próprias notícias indicam, essas ações possibilitaram que a luta das populações atingidos pelas UHE de Riacho Seco e Pedra Branca adquirisse outra escala, na medida em que suas demandas se somaram a de tantas outras comunidades com problemas semelhantes, alargando seu poder reivindicatório e de negociação. Dessa forma, a relação entre esses grupos e o Estado passa a ser compreendida dentro de um campo mais amplo, onde a disputa pela simpatia dos espectadores torna-se uma importante dimensão de análise tanto por suas implicações políticas quanto eleitorais. Assim, está em jogo também uma capacidade de transformação das relações sociais que não se resume ao território - apesar de estar fortemente vinculada a ele - porque abrange uma concepção mais larga de poder.

⁹⁰Disponível em: <http://comunidadecuraca.blogspot.com.br/2010/02/passeata-contras-barragens-movimenta.html> Consulta em 02 ago.2013.

⁹¹Disponível em: http://jc3.uol.com.br/blogs/blogjamildo/canais/noticias/2012/03/14/depois_de_parar_chesf_atingidos_por_barragens_querem_parar_centro_de_recife_nesta_tarde_127643.php Consulta em 02 ago.2013.

Ao se conectarem com um movimento social que articulou ocupações de hidrelétricas e que inspira recentes medidas de políticas de Estado de segurança nacional, as comunidades quilombolas modificaram radicalmente a configuração dos conflitos existentes. Assim, por mais que existam grandes interesses econômicos em jogo no caso das obras do PAC, que envolvem atores privilegiados presentes em instituições que vão desde o próprio Estado até fundos de investimentos, bancos e empreiteiras que financiam as campanhas políticas, há uma multiplicidade de fontes e escalas de poder que são diferentes no nível local e no plano nacional. Logo, ainda que uma corporação seja capaz de ditar políticas em termos globais, ela pode ser impedida de realizar sua hegemonia em um território específico, onde as relações de poder assumem características diferenciadas.

Em suas análise sobre os motins da Inglaterra no século XVIII, Thompson (1987) indica que eles configuram uma resposta daqueles que ainda não estão totalmente destituídos de poder e, portanto, possuem condições de provocar alguma mudança. O autor constata ainda que não se tratam de meras explosões de ira, mas padrões sofisticados de comportamento coletivo ancorados em certas doses de racionalidade. Podemos aplicar esse mesmo raciocínio para o caso pesquisado. Por toda a trajetória de disputas já apresentadas, podemos concluir que as comunidades quilombolas impactadas pela UHE de Riacho Seco e Pedra Branca não são um grupo desorganizado e sem experiência, especialmente por conviverem com os impactos decorrentes da construção de outras hidrelétricas no Rio São Francisco no passado.

É importante destacar também que, para além da articulação com o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), outros fatores também ajudam a explicar a forma como o conflito foi se estruturando, delineando as rumos das disputas políticas e os traços da participação no âmbito do licenciamento ambiental. Nesse sentido, as contradições geradas pelo acesso à políticas públicas que reconhecem os quilombolas como sujeitos de direitos e outras que simultaneamente lhes negam esses mesmos direitos contribuíram para tornar o cenário ainda mais complexo.

3.10 – Quando o próprio Estado desqualifica a participação social no licenciamento ambiental

Como já discutido anteriormente, a constituição de contra-poderes locais são importantes para explicar porque as hidrelétricas de Riacho Seco e Pedra Branca têm sido retiradas dos consecutivos leilões realizados pela ANEEL nos últimos anos. Em função da resistência encontrada localmente (dentre outras dificuldades técnicas e operacionais), a Chesf levou mais tempo do que o previsto para produzir o Estudo de Impacto Ambiental da UHE de Riacho Seco.

Assim, o longo processo de negociação a respeito dos cadastros das populações atingidas e a posterior recusa das comunidades quilombolas em dialogar com as empresas, associada a uma estratégia de judicializar o conflito por meio do Ministério Público, têm sido capaz de criar obstáculos concretos para o andamento do processo de licenciamento ambiental, conforme abaixo:

Eles, de antemão, não aceitam conversar sobre a obra. São radicalmente contra. Eles se filiaram ao MAB, o Movimento dos Atingidos por Barragens. As lideranças fizeram aquela lavagem cerebral do MAB. Porque tem um pessoal da Bahia que ainda aceita sentar para discutir, mas eles são tão radicais que não sentam nem para conversar. Não querem nem ouvir falar.. Então, o processo ainda não começou, de licenciamento, Licença Prévia, a consulta pública.... até

porque existe essa resistência da comunidade com a obra (...) São tão xiitas que não sentam nem para conversar. (Entrevista realizada com um técnico da Fundação Cultural Palmares, em agosto de 2012).

É importante notar que, na medida em que as comunidades quilombolas se negam a estar presentes nas reuniões com a Chesf, rejeitando uma retórica de participação existente no licenciamento porque entendem que ela serve muito mais a uma estratégia de legitimação do que a uma partilha efetiva de poder para tomar decisões sobre o empreendimento e o futuro de seu território, elas são classificadas como “xiitas” por representantes da Fundação Cultural Palmares, órgão responsável por zelar pelos interesses dessas mesmas comunidades no processo de licenciamento ambiental. Essa posição poderia ser explicada tanto pela dificuldade de atores do Estado de reconhecer outros discursos associados à existência de projetos de desenvolvimento contra-hegemônicos quanto por sua falta de condições para pressionar outras estruturas de Estado que acabam centralizando as decisões sobre o licenciamento, revelando, assim, assimetrias de poder existentes dentro do próprio aparato estatal.

Outros representantes do governo também assumiram posturas semelhantes junto às comunidades quilombolas da região. Nesse sentido, o Relatório da Missão à Petrolina e Região do Rio São Francisco (PE), produzido pela Plataforma Dhesca Brasil aponta que:

uma representante da SEPPIR (Secretaria Especial de Promoção de Políticas de Igualdade Racial) esteve na comunidade e, em reunião com lideranças, afirmou categoricamente que, **com ou sem o apoio da comunidade, as obras da barragem serão executadas. Consequentemente, a comunidade deve se conformar e aceitar este fato. Usando o argumento de que “o território vai no coração”, “o valor e a cultura está em nós** (grifo meu), podemos reproduzi-los em qualquer lugar (segundo relatos, essas foram as palavras utilizadas pela gestora da SEPPIR), a comunidade deve se mudar para qualquer lugar, pois lá onde for assentada manterá as tradições quilombolas, e é melhor garantir isso em outro território com melhores condições (SAUER, 2010, p.22).

Essa afirmação traz indícios do fatalismo associado a uma ideia de desenvolvimento, baseada na supressão de qualquer possibilidade de reconhecimento de uma visão distinta daquela já incorporada nos planos do setor elétrico. E a quem não se conforma, só restaria como saída se conformar. Assim, esse tipo de postura leva a uma desvalorização da participação no licenciamento ambiental pelos agentes do próprio Estado, reservando às comunidades impactadas o papel de legitimadoras de uma decisão já tomada, de forma que a ruptura com a institucionalidade emerge como única alternativa viável para fazer aparecer seu ponto de vista.

Somadas a todos os desgastes transcorridos ao longo do cadastramento das comunidades junto à Chesf (apresentados no capítulo anterior), as posições dos representantes governamentais levam ao acirramento dos conflitos, na medida em que limitam a participação das comunidades a eventuais negociações sobre suas perdas e as formas de mensurá-las em condições profundamente desiguais. Ademais, ao subestimar a importância dos territórios para os quilombolas, a luta desses grupos por reconhecimento passa a ser ainda mais fortemente impulsionada pela experiência da humilhação e de desrespeito que geram indignação e fornecem mais um contorno ao conflito que passa a envolver, não apenas interesses, mas também sentimentos morais de injustiça (HONNETH, 2003).

3.11 – Quando o direito é acionado como fundamento das lutas sociais

Cohen e Arato (2000) também oferecem chaves analíticas relevantes para compreender esse estudo de caso. Os autores apresentam uma reflexão crítica comparativa entre a teoria de mobilização de recursos e a corrente dos novos movimentos sociais para compreender a ação coletiva.

A teoria da mobilização de recursos busca compreender a ação dos atores - amparados em grupos organizados com associações autônomas e formas sofisticadas de comunicação - a partir de cálculos estratégicos e racionais, visando aproveitar oportunidades políticas. Porém, ela deixa de lado a importância da identidade como um elemento importante de interação e negociação entre esses atores. E, nesse sentido, pode ser complementada pelas contribuições da teoria dos novos movimentos sociais que enfoca a construção de identidades como fundamentais para a estruturação de projetos políticos por atores coletivos. Assim, os movimentos sociais revelam lutas em torno dos potenciais institucionais para mudanças no padrão cultural de uma sociedade.

Tanto Melucci (2001) como Tourraine (1996) assumem que não existem atores ou conflitos substantivos, já que a identidade é um processo e não uma essência. A própria ideia de movimento social não é tratada por esses autores como uma definição empírica, mas como uma categoria de análise. Assim, não se poderia falar de um ator social coletivo previamente constituído. A unidade é resultado de um processo e não pode ser tida como ponto de partida. Apesar de seu foco na identidade, nas normas e na cultura, Tourraine (1996) chama a atenção para o fato de que o Estado moderno é capaz de intervir nos movimentos sociais, modificando as condições que os tornam possíveis.

Portanto, essas duas teorias apresentam alguns ingredientes comuns. Ambas consideram a existência de grupos organizados na ação coletiva, apesar da primeira enfocar mais a racionalidade dos atores enquanto a segunda atribui maior centralidade à construção de subjetividades. Concordam que não se trata de explosões coletivas ou acessos provisórios de raiva.

A partir dessa junção teórica, a ação coletiva seria composta de duas dimensões. Uma mais observável - que se manifesta em ações de protestos, greves, ocupações, por exemplo - e outra mais invisível que se dá na comunicação cotidiana, nos encontros e espaços de sociabilidade que levam à formação e ao reconhecimento de interesses comuns, à transformação de valores e ao desenvolvimento de uma certa solidariedade, conforme também aponta Comeford (1989).

Nesse sentido, o processo de formação e constituição dos atores é muito importante para transformar o mal-estar em um problema comum, permitindo traduções entre o anseio individual e o coletivo. É importante salientar que essas traduções são sempre dinâmicas e provisórias. E a estrutura de análise centrada somente em estratégias é incapaz de captar o papel dessa orientação cultural e da interação que também são estruturantes dos conflitos.

Cohen e Arato (2000) tentam colocar uma alternativa a esses dois modelos, a partir de uma releitura crítica do pensamento habermasiano que concebe o mundo segundo duas categorias. A primeira trata do “sistema” que corresponde ao nível institucional e ao poder instituído e a segunda, “o mundo da vida” que diz respeito ao espaço da cultura e das tradições. Habermas preocupa-se com uma crescente colonização do mundo da vida pelo sistema, na medida em que ele vai sendo progressivamente racionalizado, sujeito à penetração das instituições, especialmente as de caráter legal. Segundo o autor, a ampliação dos direitos que tentam proteger o mundo da vida levariam também a maior controle e regulação. E essa normatividade presente

na sociedade contemporânea seria portadora de mecanismos disciplinares, tal como nos termos propostos por Foucault (2002).

Entretanto, Cohen e Arato (2000) colocam que o progressivo reconhecimento de direitos também trazem consigo uma promessa emancipatória. Eles procuram chamar a atenção para o fato de que a gradativa corporativização da sociedade também pode ser acompanhada de associações voluntárias que marcam a dinâmica do mundo da vida. A grande questão seria de como essas associações, que começam como uma promessa emancipatória, não se tornam prisioneiras de sua própria organização, ou seja, como mantém sua capacidade de representação sem reproduzir a estrutura burocrática e perder o elã movimentalista, nessa passagem do mundo da vida para a entrada no sistema.

Assim, a juridiscização crescente apontada por Habermas como um problema vai ser compreendida por Cohen e Arato (2000) como uma possibilidade de ampliação da escala de liberdades existentes no mundo da vida, com grande potencial democratizante da sociedade porque, em sua forma de agir e existir, os movimentos sociais reinterpretam regras e reconformam instituições. Emergem e atuam na sociedade como um terreno da ação coletiva, transformando a si mesmos, a própria sociedade e o Estado.

Para Habermas, os movimentos sociais tem o papel de animação da esfera pública e propiciam um processo dinâmico de aprendizagem social. Segundo essa lógica, os movimentos seriam sempre reações defensivas do mundo da vida em resposta às tendências de colonização do sistema. Mas Cohen e Arato (2000) criticam o modelo habermasiano por ser relativamente fechado, já que ele impede de perceber a dimensão ofensiva dos movimentos sociais. Os autores partem de uma ideia mais plástica do que Habermas e buscam compreender como os movimentos operam dos dois lados, nessa fronteira entre o mundo da vida e o sistema, dirigidos tanto para a sociedade quanto para o Estado, com projetos de reforma institucional, em uma complementariedade que dá a ideia de uma política de influência. Não se trata apenas de uma ação política de reação ao sistema, mas de uma dinâmica de geração de novas solidariedades, possibilidades de alteração da estrutura associativa da sociedade civil, criação de novos espaços públicos e revitalização de espaços já institucionalizados.

Apesar de ser uma criação burguesa, nascida na revolução francesa, a ideia da igualdade de direitos foi capaz de transformar valores. Uma promessa que, apesar de não ter se realizado, orienta a prática política até os dias atuais. Na medida em que os direitos só podem ser garantidos se tiverem validade jurídica, cria-se um espaço ambíguo que abre brechas para a ação, ao mesmo tempo em que se estabelecem regras e normas. Surge, assim, uma tensão entre ideais emancipatórios universais e particularidades, entre igualdade e diferenças que afirmam o particular.

Dessa forma, não é por acaso que o discurso do direito e da legalidade é acionado como fundamento para a luta dos quilombolas atingidos pelas hidrelétricas, estando presente em muitos dos depoimentos recolhidos durante a realização dessa pesquisa, dentre os quais se destaca:

Nós não vamos sair não. Nós não somos urubus, para andar voando! Quem anda voando que não tem casa, é passarinho que todo canto ele senta, avoa, come no chão. Nós não! A gente aqui trabalha para ter as coisas, para sobreviver. Mas pra sair daqui avoando, eles podem tirar o cavalinho da chuva. **Daqui a gente só sai é com nossos direitos. E nós temos nossos direitos!** (grifo meu) (Depoimento extraído do documentário Água Benta, produzido como Trabalho de Conclusão do curso de Jornalismo na Faculdade Cásper Líbero. Direção e edição: André Cruz e Letícia Almeida, 2011.

Assim, muitas das reivindicações encontram amparo na luta por direitos, sejam eles legais ou vinculados às tradições e aos costumes. No caso estudado, são reivindicados o direito à terra, à informação, à participação, à preservação cultural das comunidades, seus modos de vida específicos e suas formas de se relacionar com o meio ambiente. Dessa forma, a tensão da luta por direitos confronta demandas que ampliam o universo de clientes isolados de uma burocracia estatal com uma política que permite desenvolver novas solidariedades e manter maior equilíbrio das relações de poder, por meio de uma possibilidade de ação mais autônoma.

Nesse ponto, é possível juntar as ideias de Cohen e Arauto (2000) aos argumentos de Thompson (1998), pois, assim como os costumes, as leis também podem ser compreendidas como um lugar do conflito de classes. Isso ajudaria a explicar, por exemplo, porque as comunidades quilombolas desenvolveram uma frente de resistência voltada para o judiciário e acionaram o Ministério Público Federal para reivindicar a demarcação de seus territórios.

No âmbito da disputa jurídica no licenciamento ambiental, está em jogo uma luta classificatória, onde a identidade torna-se um elemento central, que explica muitas reclamações dos quilombolas sobre os estudos e levantamentos prévios do licenciamento da UHE de Riacho Seco, especialmente por conta da não inclusão da possibilidade de autorreconhecimento identitário nos questionários aplicados com as famílias das comunidades atingidas. A destituição da identidade coletiva do grupo está diretamente ligada à flexibilização de seus direitos territoriais, impondo a eles uma nova classificação. Enquanto a luta pela terra está constitutivamente ligada à ideia de trabalho, na luta por território, o trabalho surge como parte de um sistema mais complexo que envolve, inclusive, as identidades.

Assim, a disputa no campo jurídico entra com força na pauta desses coletivos, na medida em que as próprias condições e procedimentos para regularização de seus territórios estão sendo questionadas no Supremo Tribunal Federal, combinada com uma batalha pela opinião pública assumida por setores hegemônicos da grande imprensa e pela exclusão de importantes definições para a garantia dos direitos quilombolas do texto do Estatuto da Igualdade Racial (tais como território, autoatribuição e ocupação), em uma recente articulação da bancada ruralista com o DEM, conforme aponta Arruti (2010). Isso porque a bancada ruralista não fala mais apenas em nome das antigas elites agrárias brasileiras de raízes coloniais, mas também em favor de um novo fluxo de capitais internacionais que tem interesses expressos nos megaempreendimentos do PAC, no agronegócio e nas terras brasileiras. Assim, essa expansão requer a reestruturação formal do mercado de terras do país.

Nesse contexto, a resistência assume um papel de ampliação do universo do possível no licenciamento ambiental, nos termos propostos por Cohen e Arato (2000). De forma complementar, Ibarra (2002) discute que os movimentos sociais cumprem um papel fundamental para a radicalização da democracia enquanto atores políticos de caráter mobilizador (e portanto, um espaço de participação) que perseguem mudanças por meio de ações (geralmente não convencionais) e que atuam com certa continuidade para incidir em diferentes âmbitos da política, tanto em termos simbólicos e interativos quanto institucionais e substantivos. O caso do licenciamento ambiental das UHE de Riacho Seco e de Pedra Branca é um exemplo disso.

Por último, cabe pontuar que, se o pensamento ambiental hegemônico situa a participação social no campo da cooperação e do diálogo dentro da institucionalidade, existem também outros mecanismos possíveis para o tratamento dos conflitos tais como: a confrontação, a repressão, a manipulação política e a negociação/mediação, conforme Little (2001).

Até o presente momento, o governo tem apostado na negociação/mediação como uma alternativa, ao invés de reprimir as comunidades quilombolas atingidas pela UHE de Riacho Seco e Pedra Branca para forçar a implantação dos empreendimentos por meio da violência física. Mas, a despeito disso, as tensões e as disputas prosseguem.

Diante de toda a problemática envolvendo as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Estado lançou uma nova Portaria⁹², estabelecendo procedimentos e prazos para a manifestação dos órgãos envolvidos no licenciamento ambiental federal. Destacamos que, no texto da referida portaria, as terras indígenas e quilombolas passaram por uma reconceituação que pressupõe seu reconhecimento jurídico e administrativo prévio por parte da burocracia estatal:

Art. 2. Para os fins desta Portaria, entende-se por:

X - Terra indígena: as áreas ocupadas por povos indígenas, cujo relatório circunstanciado de identificação e delimitação tenha sido aprovado por portaria da FUNAI, publicada no Diário Oficial da União, ou áreas que tenham sido objeto de portaria de interdição (grifo meu) expedida pela FUNAI em razão da localização de índios isolados;

XI - Terra quilombola: as áreas ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, que tenha sido reconhecida pelo Relatório Técnico de Identificação e Delimitação-RTID, devidamente publicado (grifo meu) (Portaria Interministerial nº 419, de 26 de outubro de 2011);

Art. 6 - Os órgãos e entidades envolvidos no licenciamento ambiental deverão apresentar ao IBAMA manifestação conclusiva sobre o Estudo Ambiental exigido para o licenciamento, nos prazos de até 90 (noventa) dias no caso de EIA/RIMA e de até 30 (trinta dias) nos demais casos, a contar da data do recebimento da solicitação, considerando:

I - Fundação Nacional do Índio - FUNAI - Avaliação dos impactos provocados pela atividade ou empreendimento em terras indígenas (grifo meu), bem como apreciação da adequação das propostas de medidas de controle e de mitigação decorrentes desses impactos.

II - Fundação Cultural Palmares - Avaliação dos impactos provocados pela atividade ou empreendimento em terra quilombola (grifo meu), bem como apreciação da adequação das propostas de medidas de controle e de mitigação decorrentes desses impactos.

Assim, para além da resistência e da ação coletiva organizada pelos quilombolas atingidos pela UHE de Riacho Seco, em articulação com o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), existem novos elementos que podem modificar o ritmo e as condições da emissão da licença dos empreendimentos.

É importante assinalar também que a prioridade política e econômica das hidrelétricas de Riacho Seco e Pedra Branca tem oscilado ao longo do tempo, a reboque dos projetos de desenvolvimento em disputa para a região estudada. Com a retomada das obras de transposição do Rio São Francisco, esses empreendimentos voltaram a ganhar evidência, já que estão localizados em um ponto estratégico do rio, onde as águas podem ser direcionadas e, para isso, a geração de energia também é importante:

Para que as águas do rio São Francisco possam ser transpostas será preciso construir barragens em seus principais afluentes. O objetivo é controlar toda a vazão do São Francisco, pois as barragens são barreiras artificiais feitas em rios para reter grandes quantidades de água (SUASSUNA, 2007).

As próprias comunidades quilombolas também ponderam essa questão em suas análises sobre os empreendimentos:

⁹² Portaria 419 de 26 de outubro de 2011 - Regulamenta a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos no licenciamento ambiental, de que trata o art. 14 da Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007.

A gente discute que nem é só essa questão da geração de energia aqui. Essas barragens que vão ser construídas, é para subsidiar o canal da transposição do Rio São Francisco e para equilibrar os reservatórios das outras barragens, né? Porque o rio tá muito baixo, dizem que o volume de água tá muito pouco... E precisa equilibrar a vazão da água. Porque a geração mesmo é pouca. Num sei se você já viu aí... é baixíssima! É uma produção muito baixa para impactar tanta gente e tanto território. Então, não é um simples interesse de gerar mais energia. Há outros interesses por trás disso. É justamente essa questão da transposição e do agronegócio na região. A gente vê, com a barragem de Sobradinho, quem foi que se beneficiou? O agronegócio! Onde tem grandes lagos, é para o agronegócio produzir e envenenar cada vez mais. Então o foco dessas barragens não é só a geração da energia. E nós já desmontamos a Chesf em todas as discussões que tivemos na região quanto a isso. A gente consegue fazer um debate que eles não têm argumento para derrubar (Entrevista com liderança comunitária realizada em novembro de 2012).

Se de um lado, esses empreendimentos guardam relação com o projeto de transposição do Rio São Francisco, de outro, as tensões ocasionadas pela retomada dessas obras deslancharam tanta resistência que o Estado decidiu enviar o exército para a região. Apesar dessa conjuntura, é importante considerar também que o debate público nacional a respeito da construção de barragens tem sofrido modificações profundas, em função da instalação recente de empreendimentos dessa natureza na Amazônia, o que gerou muito desgaste político para o governo junto a diferentes setores da sociedade.

Embora não haja um posicionamento oficial a respeito das barragens de Riacho Seco e Pedra Branca, essa confluência de fatores pode ter levado o governo a recuar temporariamente, frente à resistência territorial encontrada. No entanto, com a flexibilização dos direitos territoriais de povos indígenas e comunidades quilombolas introduzida pela Portaria 419, o cenário se modifica novamente, abrindo novas brechas jurídicas para a emissão da licença dos empreendimentos, a despeito dos contra poderes locais que se articularam. E, assim, o campo de conflitos vai sendo permanentemente reconfigurado.

De outro lado, o Movimento dos Atingidos por Barragens tem demandado do Estado brasileiro, de forma mais intensa, a criação de uma Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB):

Na história dos atingidos e atingidas por barragens, garantimos conquistas, mas não conquistamos direitos. Nosso propósito é garantir, em lei, os direitos dos atingidos e atingidas por barragens para servir de instrumento à nossa luta e ser um parâmetro a ser seguido por qualquer empresa, na construção de qualquer barragem, em qualquer lugar do território nacional (MAB, 2013, p.5).

Em recente documento⁹³ lançado em agosto 2013, o Movimento pontua que existe uma grande assimetria entre o número de leis que estabelecem direitos para as empresas e para o setor elétrico e aquelas que tratam dos direitos dos atingidos por barragens, conforme tabela abaixo:

⁹³ MAB. Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens, São Paulo, 2013.

Tabela 7: Marco legal do setor elétrico e dos atingidos

Marco Legal do Setor Elétrico	Marco Legal dos Atingidos
<p>1988, Constituição Federal (Artigos 176 e 178).</p> <p>1993, Lei 8631 – Fixação dos níveis das tarifas de energia elétrica e extinção do Regime remuneração garantida.</p> <p>1995, Lei 8987 – Concessão dos Serviços Públicos e Lei n° 9074 – Concessão de Serviços de Energia Elétrica.</p> <p>1996, Lei 9.427 – Criação da ANEEL.</p> <p>1997, Lei 9.433 – Recursos Hídricos; Lei 9.478 – CNPE e ANP; Decreto 2.335 – Regulamento Interno da ANEEL; Implementação da ANEEL.</p> <p>1998, Lei 9.648 – MAE e NOS.</p> <p>1999, Lei 9.984 – ANA.</p> <p>2002, Lei 10.438 – Expansão da Oferta, RTE, baixa renda e universalização dos serviços; Lei 10.433 – Cria o MAE; Lei 10.604 – Tarifa Baixa Renda.</p> <p>2003, Lei 10.762 – Programa Emergencial; Dec. 4932 – Delega à ANEEL o Poder Concedente.</p> <p>2004, Dec. 4970; Dec. 5163; Lei 10. 647 – Cria a EPE; Lei 10.648 – Modelo Institucional; Lei 10.671 – RH das Agências; PL 3.337 – Gestão das Agências.</p> <p>2007, Lei 11.488 – Cria o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-Estrutura – REIDI.</p> <p>2009, Lei 12.111 – Dispõe sobre os serviços de energia elétrica nos Sistemas Isolados; Lei 11.943.</p> <p>2010, Lei 12.334 – Política Nacional de Segurança de Barragens; Lei 12.375.</p> <p>2011, Lei 12.385; Instrução normativa do IBAMA; Portaria Interministerial 419.</p> <p>2013, Lei 12.783 – Dispõe sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, sobre a redução dos encargos setoriais e sobre a modicidade tarifária.</p>	<p>1941, Decreto-Lei 3.365 – desapropriação Atingido: proprietário da terra: Direito Indenização.</p> <p>1988, Constituição Federal; Direito a indenização pela desapropriação.</p> <p>2010, Decreto Cadastro Socioeconômico.</p>

Fonte: MAB. Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens, 2013, p. 14-15.

O MAB enfatiza que o próprio Ministério de Minas e Energia reconhece “a ausência de legislação específica para tratamento da temática social⁹⁴” ou seja, para regulamentar os direitos das populações impactadas. O mesmo Ministério coloca ainda que:

A ausência de regulação da dimensão socioambiental no planejamento e implantação de empreendimentos hidrelétricos, aliada à insuficiência de procedimentos do licenciamento ambiental, tem provocado situações embaraçosas para a imagem do setor elétrico brasileiro. Pois, na implantação dos empreendimentos, algumas situações são interpretadas como desrespeito aos direitos humanos dos atingidos, outras levam a negociações completamente díspares com os diferentes concessionários, o que acarreta a sensação de logro e necessidade de organizar a luta pelos direitos por parte dos atingidos. **Em sequência, o ambiente se torna favorável à reação popular generalizada, fomentando movimentos sociais contrários à política setorial.** (Ministério de Minas e Energia, Nota técnica 20/2009. In: MAB, 2013, p.15).

⁹⁴ Ministério de Minas e Energia, Nota técnica 20/2009.

Assim, o MAB reivindica urgentemente a criação de um marco legal capaz de assegurar os direitos das populações impactadas, ressaltando que sua conquista e consequente aplicação dependem de intensa mobilização. A proposta da Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB) elaborada pelo movimento procura sistematizar a experiência e as lutas acumuladas, destacando seis pontos principais: (1) a definição do conceito de atingido; (2) a definição das formas de reparação; (3) a definição dos direitos dos atingidos; (4) a criação de um Programa de Direitos dos Atingidos por Barragens, em cada obra, no âmbito do licenciamento ambiental; (5) a criação de uma conta para financiar a política de direitos; e (6) a criação de um órgão de Estado responsável pela política, com a participação dos atingidos.

A expectativa de chegar ao Encontro Nacional do MAB, realizado em setembro de 2013, comemorando a instituição da Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB) não se concretizou. Mas o movimento segue na luta para fazer avançar essa pauta junto ao governo.

Assim, cabe observar que as leis não são apenas um lugar do conflito de classes, mas são também essenciais para garantir o reconhecimento de direitos e possibilitar que a luta social seja uma luta pela afirmação, implementação e respeito por esses direitos. Neste sentido, podemos considerar que as leis possuem um forte caráter emancipatório.

CONCLUSÕES

Essa dissertação procurou argumentar que o licenciamento ambiental foi instituído sob a influência de uma conjuntura atravessada por muitas lutas históricas para que aspectos técnicos e políticos de grandes empreendimentos fossem mais amplamente debatidos com a sociedade, na tentativa de distribuir melhor seus benefícios e minimizar seus prejuízos tanto em termos econômicos quanto sociais quanto ambientais. Assim, se de um lado, sua criação pode ser considerada um avanço e uma vitória de muitos coletivos organizados, de outro, esse instrumento tem-se revelado insuficiente para a finalidade a que se propõe, já que a participação social fica circunscrita a momentos pontuais, aprisionada dentro de uma institucionalidade assimetricamente estruturada.

Apesar disso, diferentes comunidades e movimentos sociais têm sido capazes de articular um conjunto de ações e estratégias diferenciadas para alargar e subverter as restrições colocadas a sua participação no processo, incidindo sobre as regras do jogo, na tentativa de alterar sua correlação de forças. Dessa forma, o licenciamento ambiental tem se convertido em uma importante arena de disputas para grupos subalternos que procuram pautar seus interesses na agenda pública.

Argumenta-se que, ao mesmo tempo em que a participação social é moldada pelo arcabouço jurídico-administrativo do licenciamento, ela também depende de outros fatores, tais como: as formas de organização e mobilização dos atores sociais em conflito, os tipos de alianças e articulações estabelecidas com outros grupos que extrapolam o próprio território, a confiança da população local em ser reconhecida pelas empresas e pelo Estado como interlocutora legítima, o contexto histórico da região e a importância da cultura, das memórias, experiências e trajetórias de vida que também influenciam a disposição dos atores para agir.

Sem a pretensão de esgotar toda essa problemática, buscamos analisar como esses múltiplos elementos tem operado nos conflitos presentes no licenciamento ambiental das hidrelétricas de Riacho Seco e Pedra Branca, onde as comunidades foram impulsionadas a participar do processo em um primeiro momento, por meio de lutas classificatórias, na perspectiva de influir sobre as condições de emissão da licença prévia dos empreendimentos.

No entanto, conforme as empresas e o próprio Estado foram desqualificando e desvirtuando essas iniciativas, uma sequência de desgastes e humilhações contribuiu para gerar uma ruptura, o que levou à reinvenção da participação social no processo, por meio da abertura de outros canais de manifestação pública, para além das fronteiras propostas pelo artefato administrativo do licenciamento.

A experiência de lidar com a institucionalidade, ao mesmo tempo em que trouxe desencantos, produziu também um aprendizado importante que foi aproveitado para ampliar a pauta de reivindicações em torno de outros direitos, tais como: a demarcação e titulação de terras, o reconhecimento étnico e cultural de grupos historicamente invisibilizados no meio rural e o acesso a políticas de desenvolvimento territorial específicas.

Nesse sentido, pode-se considerar esse caso paradigmático para retratar como a correlação de forças no licenciamento ambiental é dinâmica e submetida a permanentes reformulações, o que não implica afirmar uma inversão total e nem definitiva da posição dos atores no interior do campo. Procuramos, ao longo do estudo, deslocar o olhar para além da dimensão administrativa, revelando as tensões políticas inerentes a qualquer processo de licenciamento ambiental.

Para o aprimoramento do licenciamento em termos democráticos e participativos, cabe uma reflexão importante a respeito da urgência de uma reconceitualização sobre o que se entende por meio ambiente nesses processos, já que as questões identitárias, sociais e culturais que o permeiam alteram a noção tradicional de meio ambiente. E, em diferentes medidas, os mais variados atores implicados no licenciamento ambiental se utilizam dessa confusão de conceitos para influir na institucionalidade, o que acaba gerando enormes impasses no tratamento dos conflitos existentes.

Essa pesquisa também aponta para a necessidade da ampliação dos espaços de concertação e participação social no debate público sobre os grandes empreendimentos no Brasil. Esses espaços não podem se limitar ao processo de licenciamento que, como vimos, é insuficiente para dar conta da ampla gama de reivindicações e interesses latentes. Assim, é fundamental a criação e o fortalecimento de outros canais para a participação social nas políticas de desenvolvimento em uma perspectiva mais abrangente.

No caso específico do setor elétrico, a participação social na formulação do Plano Decenal de Expansão de Energia, por exemplo, contribuiria sobremaneira para ampliar a discussão democrática, deslocando o debate do mais específico para o mais geral e extrapolando a fronteira dos empreendimentos em si. Isso poderia representar um avanço importante não apenas para promover equidade e justiça social, mas também por questões de eficiência, já que se poderia evitar, assim, desperdício de dinheiro público com a produção de estudos, levantamentos e propostas que culminam em grandes entraves e geram um imenso retrabalho em cada empreendimento previsto.

Ademais, se o Estado já prevê, com pelo menos uma década de antecedência, os projetos necessários para levar adiante sua política energética, essa prioridade deveria ser refletida em outros instrumentos existentes para prevenir danos e promover o acesso das populações afetadas a um conjunto de direitos, tais como o orçamento público e o Plano Plurianual⁹⁵.

Outro ponto que chama a atenção é a repetição de um padrão de ação estatal que tem origens anteriores ao governo militar, com a continuidade da permanência de determinadas pessoas e grupos em espaços de poder, de forma que as mudanças aparentes nos comandos não conseguem alterar uma determinada lógica de ação ligada a certo padrão de burocracia e cultura institucional que reiteram algumas práticas e concepções, apesar dos reconhecidos avanços históricos em termos de organização popular e participação democrática no país. O mesmo raciocínio também se aplica às empresas estudadas.

Cabe destacar também o impasse que atravessa o debate sobre compensações de impactos de grandes empreendimentos. Frente a um grande projeto que se julga necessário para o desenvolvimento, cria-se uma lógica de compensação que, na grande maioria dos casos, é traduzida em valor financeiro, o que induz os atores envolvidos a discutir, por exemplo, a quantificação de indenizações. No entanto, dimensões como a cultura, os vínculos, a memória e as relações estabelecidas com o ambiente extrapolam

⁹⁵ O Plano Plurianual é o instrumento de planejamento governamental de médio prazo, previsto no artigo 165 da Constituição Federal e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998, que estabelece diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para um período de 4 anos, organizando as ações do governo em programas que resultem em bens e serviços para a população. É aprovado por lei quadrienal, tendo vigência do segundo ano de um mandato majoritário até o final do primeiro ano do mandato seguinte. Nele constam, detalhadamente, os atributos das políticas públicas executadas, tais como metas físicas e financeiras, públicos-alvo, resultados a serem entregues à sociedade, etc.

a questão econômica. Além de insubstituíveis, esses aspectos dificilmente podem ser indenizados em sua integralidade de forma estritamente monetária.

Por último, o grande esforço das empresas em manter as disputas que permeiam o licenciamento ambiental no âmbito administrativo, em resposta à ação política e ao uso do judiciário pelos movimentos sociais, aponta para a necessidade de explorar mais esse tema, pouco visível nas produções acadêmicas e científicas pesquisadas para a realização dessa pesquisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSERALD, Henri. Políticas ambientais e construção democrática, In: VIANA, Gilney, SILVA, Marina e DINIZ, Nilo (orgs.) **O desafio da sustentabilidade: Um debate socioambiental no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001. p.75-96.

_____. Conflito Social e risco ambiental - o caso do vazamento do óleo na Baía de Guanabara. In: Hector Alimonda. (Org.). **Ecologia Política - Naturaleza, Sociedad y Utopia**. Buenos Aires: CLASCO, 2002, p. 239-317.

_____. Introdução. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA (orgs.), **A insustentável leveza da política ambiental** – Desenvolvimento e conflitos socioambientais, Autêntica, Belo Horizonte, 2005.

_____. **Tecnologias sociais e sistemas locais de poluição**. Horizontes Antropológicos, v. 25, 2006, p. 117-138.

_____. **Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental**. Estud. av., São Paulo, v. 24, n. 68, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142010000100010&script=sci_arttext>. Acesso em: 10 ago. 2013.

ACSELRAD, Henri, PINTO, Raquel Giffoni. **A Gestão empresarial do risco social e a neutralização da crítica**. Praia Vermelha (UFRJ), v. 19, p. 51-64, risc.

ALEXANDER, Jeffrey. A Importância dos Clássicos. In: GIDDENS, Anthony e TURNER, Jonathan (orgs.) **Teoria Social Hoje**. Ed. UNESP, 1987.

ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano; MACIEL, Débora. **Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro**. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 79, Nov. 2007 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002007000300008&script=sci_arttext>. Acesso em: 10 ago. 2013.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Terras Tradicionalmente Ocupadas: Processos de Territorialização, movimentos sociais e uso comum**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. Vol. 6. N. 1. ANPUR, 2004, p 9-32.

_____. Terras de preto, terras de santo, terras de índio. In: DELGADO, Nelson Giordano (coord). **Brasil Rural em Debate**, Coletânea de artigos. Brasília: CONDRAF/MDA, 2010. p. 104-136.

_____. **Práticas antropológicas no tempo da recodificação**, apresentado oralmente na 28ª Reunião da Associação de Antropologia (ABA) em 2012.

ARRUTI, José Maurício Andion. **Morte e vida no Nordeste indígena: a emergência étnica como fenômeno histórico regional**. In: Estudos Históricos, vol. 8, no 15, Rio de Janeiro, FGV. 1995. p. 57-94.

_____. **A emergência dos "remanescentes": notas para o diálogo entre indígenas e quilombolas.** Mana, vol3, nº 2, Rio de Janeiro.1997.

_____. **Antropologia e Direito nos embates em torno dos quilombos no Brasil.** In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL, 8., Curitiba. *Anais...* Porto de Galinhas, 2010.

ASSIS, Wendell Ficher Teixeira. A apropriação do discurso do desenvolvimento sustentável na publicidade do setor elétrico. In: ZHOURI, Andrea (org). **As tensões do lugar: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011. p. 219-238.

ASSUNÇÃO, Francisca Neta Andrade. **A participação social no licenciamento ambiental na Bahia: Sujeitos e Práticas Sociais.** Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília. 2006, 476p.p.

AZIBEIRO, Nadir Esperança. **Entrelaças do saber: uma aposta na desconstrução da subalternidade.** In: Reunião anual da ANPED: Novo governo, novas políticas? 5-8 out 2003, Poços de Caldas. *Anais...* Disponível em: < <http://www.anped.org.br/reunioes/26/trabalhos/nadiresperancaazibei.pdf>> Acesso em: 13 jul. 20013.

BANCO MUNDIAL. **Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: uma contribuição para o debate,** 2008.

BANCO MUNDIAL. **Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: uma contribuição para o debate,** Relatório Síntese, 2008 a.

BARROS, Henrique Osvaldo Monteiro. de (Coord.) **Avaliação dos impactos socioeconômicos da implantação do Projeto Sobradinho.** 2º Relatório: A população opina sobre a relocação. Recife: FUNDAJ/INPSO/Depto. de Economia, 1983.

BARTH, Fredrik. **Ethnic Groups and Boundaries.** Bergen-Oslo: Universitets Forlaget. 1969.

BENINCÁ, Dirceu. **Energia & Cidadania:** a luta dos atingidos por barragens. São Paulo: Cortez, 2011.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: Rumo a uma outra modernidade.** São Paulo: Editora 34, 2006.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. COMISSÃO DO VALE DO SÃO FRANCISCO. **Plano Geral para o aproveitamento econômico do Vale do São Francisco.** Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1950.

BHERING, Mario Penna. **Mario Penna Bhering (depoimento 1988).** Rio de Janeiro, Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1991.

CAMPOS, Carla Siqueira. **Rio São Francisco: O Rio da Injustiça Ambiental**. Encontro Nacional da ANPPAS, 4., Brasília, 2008.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. **Identidade, etnia e estrutura social**. São Paulo: Pioneira, 1976.

CARVALHO, Isabel Cristina de Moura. **A invenção ecológica: narrativas e trajetórias da educação ambiental no Brasil**. Porto Alegre: Editora Universidade – UFRGS, 2001.

CDDPH, **Comissão Especial Atingidos por Barragens**, Brasília, 2010. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/cddph/relatorios/relatoriofinalaprovaodoplanario_22_11_10.pdf> Acesso em: 18 mar. 2012.

CEFAI, Daniel. **Pourquoi se mobilise-t-on?** Les théories de l'action collective, Paris: La Découverte/MAUSS, 2007.

CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia**. Coleção Primeiros Passos. 29 ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CHESF. **Relatório de Administração**, 2012. Disponível em: <http://www.chesf.gov.br/portal/page/portal/chesf_portal/conteudos_portal/docs/Relatorio_da_Administracao_2012_Chesf.pdf> Acesso em: 10 ago. 2013.

COHEN, Jean L. e ARATO, Andrew. **Sociedad civil y teoria política**. México, Fondo de Cultura Economica, 2000.

COMEFORD, John C. **Fazendo a luta. Sociabilidade, falas e rituais na construção de organizações camponesas**. Rio de Janeiro: Relume-dumará, 1989.

CORREIA, Maria Leticia & PAULA, Dilma Andrade de. **Hidrelétricas e desenvolvimento no Brasil**: a construção da usina de Furnas em perspectiva histórica (1956-1965). In: SIMPOSIO INTERNACIONAL GLOBALIZAÇÃO, INOVAÇÃO E CONSTRUÇÃO DE REDES URBANAS NA AMÉRICA E EUROPA, Barcelona. Anais... Barcelona, 2012.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina. (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-301.

DIMENSTEIN, Gilberto et al (orgs.). **O complô que elegeu Tancredo**. Rio de Janeiro: JB, 1985.

DERRIDA, Jacques. **Posições**. Trad. de Tomaz Tadeu da Silva. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

DUQUE, Ghislaine. **A experiência de Sobradinho: problemas fundiários colocados pelas grandes barragens**. Ciência e Cultura, 35 (8) São Paulo, p.1054-61, 1982.

DUTRA, Mara Vanessa Fonseca (org.) **Direitos quilombolas: um estudo da cooperação ecumênica**. Koinonia, Presença Ecumênica e Serviço Rio de Janeiro, 2011.

DWYER, Eliane Cantarino. Terras de Quilombo no Brasil: Direitos Territoriais em Construção. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner de. et al (Orgs.) Cadernos de debates Nova Cartografia Social: **Territórios quilombolas e conflitos**. Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia / Volume II. UEA Edições, 2010, p. 41-48.

ELETRONBRAS. **Manual de Estudos e Efeitos Ambientais no Setor Elétrico - MEEASE**, 1986.

_____. **Plano Nacional de Energia Elétrica 1987-2010**, 1987.

_____. **II Plano Diretor de Meio Ambiente – PDMA**, - 1991/1993 (vols. I e II).

_____. **Relatório de Administração**, 2012. Disponível em: <<http://www.eletronbras.com.br/ELB/main.asp?Team=%7BBC80BD9D-8497-49C8-BD52-61B9626EA294%7D>> Acesso em: 10 ago. 2013.

EPE. **Balanco energético nacional 2012**, MME, 2011. Disponível em: https://ben.epe.gov.br/downloads/Resultados_Pre_BEN_2012.pdf. Acesso em: 30 abr. 2012.

_____. **Análise da situação do licenciamento ambiental das usinas, custos socioambientais**. 2005.

ESPOSITO, Alexandre Siciliano. O setor elétrico brasileiro e o BNDES: reflexões sobre o financiamento aos investimentos e perspectivas. In: BNDES. **BNDES 60 anos, perspectivas setoriais**. Rio de Janeiro: BNDES, 2012.

FREITAS, Alencar Soares de; SOARES, Pedro Ribeiro (orgs.) **Aspectos ambientais de projetos co-financiados pelo Banco Mundial: lições para o futuro**. Brasília: IPEA/146, 1994.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. 17ª. Edição. Rio de Janeiro: Graal, 2002.

GERMANI, Guiomar. I. **Os expropriados de Itaipu**. Cadernos do PROPUR. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1982.

GUIVANT, Julia. **A trajetória das análises de risco: da periferia ao centro da teoria social**. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, ANPOCS, n.46. 1998.

GOVERNO FEDERAL. **Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010**, 2007. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122_PAC_medidas_institucionais.pdf> Acesso em: 15 mai 2012.

GRAMSCI, Antonio. Breves notas sobre a política de Maquaivel. In: COUTINHO, Carlos Nelson, NOGUEIRA, Marco Aurélio e HENRIQUES, Luis Sérgio (orgs) **Cadernos do Cárcere**, vol. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

_____. Alguns pontos de referência preliminares. In: COUTINHO, Carlos Nelson, NOGUEIRA, Marco Aurélio e HENRIQUES, Luis Sérgio (orgs) **Cadernos do Cárcere**, vol. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Editora 34, 2003.

IBARRA, Pedro et al. (coords). **Creadores de la Democracia Radical**. Movimientos Sociales y Redes de Políticas Públicas. Icaria Editorial, Barcelona, 2002.

IFC. **Resettlement Handbook**, International Finance Corporation. 2001.

IPEA, **Setor elétrico: desafios e oportunidades**. Série Eixos do Desenvolvimento. Comunicado nº 51, 2010. Disponível em: http://www.forumdeenergia.com.br/nukleo/pub/comunicado_ipea.pdf. Acesso em: 12 mar. 2012.

JUNIOR, Dorival Gonçalves. Reformas na indústria elétrica brasileira: a disputa pelas 'fontes' e o controle do trabalho excedente. In: Jornal do MAB, jun. 2008, nº 5. Disponível em: http://www.mabnacional.org.br/materiais/jornal_mab_0608.pdf. Acesso em: 14 jun 2013.

LACORTE, Ana Castro; BARBOSA, Nair Palhano. **Contradições e limites dos métodos de avaliação de impactos em grandes projetos**: uma contribuição para o debate. Cadernos IPPUR/UFRJ, ano IX (1/4), jan./dez, 1995.

LAMONTAGNE, Annie. **Os impactos do processo de licenciamento ambiental**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 25., Curitiba. *Anais...* Curitiba, 2011.

LASCHEFSKI, Klemens. Licenciamento e equidade ambiental: as racionalidades distintas de apropriação do ambiente por grupos subalternos. In: ZHOURI, Andrea (org). **As tensões do lugar: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011. p. 21-60.

LEITE, Ilka Boaventura. Humanidades Insurgentes: Conflitos e Criminalização dos Quilombos. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner de. et al (Orgs.) Cadernos de debates Nova Cartografia Social: **Territórios quilombolas e conflitos** / Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia / Volume II. UEA Edições, 2010, p. 17-40.

LE MOS, Chélen Ficher. **Audiências públicas, participação social e conflitos ambientais nos empreendimentos hidrelétricos: os casos de Tijuco Alto e Irapé**. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano, UFRJ, 1999.

LEOPOLDI, Maria Antonieta P. Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60). In: GOMES, Angela de Castro (org.). **O Brasil de JK**. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1991. p. 161- 204.

LIMA, Gustavo Ferreira da Costa. **A institucionalização das políticas e da gestão ambiental no Brasil: avanços, obstáculos e contradições**. Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 23, p.121-132, jan/jun 2011. Editora UFPR.

LITTLE, Paul Elliot. Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e da ação política. In: BURSZTYN, Marcel (org.) **A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais**. Rio de Janeiro, Garamond, Coleção Terra Mater, 2001.

_____. **Políticas Ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências**. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IIEB, 2003.

LOPES, Esmeraldo. **OPARA – Formação Histórica e Social do Submédio São Francisco**. Juazeiro: Gráfica Franciscana, 1997.

LOPES, José Sergio Leite. **A ambientalização dos conflitos sociais: participação e controle público da poluição**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

LASCHEKSI, Klemens. Licenciamento e equidade ambiental. In: ZHOURI, Andrea (org). **As tensões do lugar: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011. p. 21-60.

MAB. **O valor de nossos símbolos**: caderno de formação 3, Erechim (RS), maio de 2001.

_____. **Terras sim, barragens não**. Publicação do 1º Encontro Nacional de Trabalhadores Atingidos por Barragens, 2003.

_____. **Manual do atingido: uma história de organização e luta – parte 1**. Realização: Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional / Universidade Federal do Rio de Janeiro (ETTERN/IPPUR/UFRJ). Coordenação: Carlos Vainer e Flavia Braga Vieira. 2005, p.3

_____. **Criminalização contra os defensores de direitos humanos na implantação de hidrelétricas na Bacia do Rio Uruguai**, dezembro/2005.

_____. **Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens**, São Paulo, 2013.

MACHADO, Eduardo Paes (Coord.) **Poder e participação política no campo**. São Paulo: CERIFA/CAR/CEDAP/CENTRU, 1987.

MARX, Karl. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Martin Claret, 2008.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney e TILLY, Charles. **Para mapear o confronto político**. In: *Lua Nova*, São Paulo, 76.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **Reforma agrária: Concepções, controvérsias e**

questões. Fórum Alternativas para a agricultura brasileira - Rede Interamericana Agricultura e Democracia (Cadernos Temáticos). Rio de Janeiro: 1994.

MELUCCI, Alberto. **A invenção do presente.** Petrópolis: Vozes, 2001.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (Brasil). **Trajetória do Projeto Produzir** / Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Programas Regionais. – Brasília: MI, SPR, 2010.

MORAES, Maria Estela Marcondes de. **O Movimento dos Atingidos pelas Barragens da Bacia do Rio Uruguai e a ação político-educativa dos mediadores.** Revista Brasileira de Educação, Jan/Fev/Mar/Abr 1996, nº 1, pp. 81-92.

NAVARRO, Zander. Democracia, cidadania e representação: os movimentos sociais rurais no estado do Rio Grande do Sul, Brasil, 1978-1990. In: NAVARRO, Zander (Org.) **Política, protesto e cidadania no campo.** As lutas sociais dos colonos e trabalhadores rurais no Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Ed. UFRGS, 1996.

MELO NETO, João Cabral de. **A educação pela pedra.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.

NOAL, Fernando Oliveira. **O movimento ambientalista no Rio Grande do Sul: uma abordagem histórico-social no período de 1970 a 1995.** Dissertação (Mestrado) – UNISC. 1999.

NOAL, Fernando Oliveira; BARCELOS, Valdo Hermes de Lima (Orgs.) **Educação Ambiental e cidadania: cenários brasileiros.** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.

ODEBRECHT. **Relatório Anual, 2012.** Disponível em: <<http://www.odebrecht.com/relatorio2012>> Acesso em: 10 ago. 2013.

PÁDUA, José Augusto. **Um sopro de destruição: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista, 1786-1888.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

_____. **O nascimento da política verde no Brasil: fatores endógenos e exógenos.** In: LEIS, Hector (org). Ecologia e política mundial. Rio de Janeiro: Vozes/Fase/PUCRJ, 1991, p. 135-162.

PAIVA, Vanilda (Org.). **Igreja e Questão Agrária.** São Paulo: Ed. Loyola, 1985.

PLANVASF/CODEVASF/SUDENE/OEA. **Plano Diretor para o Desenvolvimento do Vale do São Francisco,** 1989.

REIS, Maria José. **O Movimento dos Atingidos por Barragens: atores, estratégias de luta e conquistas.** In: II SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2., 2007, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis, 2007.

SALOMÃO, Ivan Colagelo. **Arroubos econômicos, legitimação política: uma análise da moratória da dívida externa de 1987.** Dissertação (Mestrado em Economia) - Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

SANTOS, Juracy Marques...[et al]. (orgs.) **Nova Cartografia Social dos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil: Povo Indígena Tumbalalá**/Coordenadores Alfredo Wagner Berno de Almeida, Rosa Elizabeth Acevedo Marin; Organizadores– Manaus, AM: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia / UEA Edições, 2010.

SANTOS, Juracy Marques...[et al]. (orgs.) **Nova Cartografia Social dos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil: Povo Indígena Truká**/Coordenadores Alfredo Wagner Berno de Almeida, Rosa Elizabeth Acevedo Marin; Organizadores– Manaus, AM: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia / UEA Edições, 2010.

SAUER, Sérgio. **Relatório da Missão à Petrolina e Região do Rio São Francisco (PE)**. Brasília/DF e Recife/PE, 2010.

SCHERER-WARREN, Ilse; REIS, Maria José. **As barragens do Uruguai: dinâmica de um movimento social**. Boletim de Ciências Sociais, n. 42. Florianópolis: Programa de Pós- Graduação em Ciências Sociais, 1986.

SCOTT, James. **Formas cotidianas da resistência camponesa**. In: Raízes, 21, 1, jan-junho, 2002.

SCOTT, Parry. **Negociações e resistências persistentes: agricultores e a barragem de Itaparica num contexto de descaso planejado**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2009.

_____. **Descaso Planejado: Uma interpretação de projetos de barragem a partir da experiência da UHE Itaparica no Rio São Francisco**. In: VIII Congresso Latino-americano de Sociologia Rural, Porto de Galinhas, 2010.

SENADO FEDERAL. **Relatório da Comissão Especial Temporária do Senado para o Desenvolvimento do Vale São Francisco**. 1995. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=56471>> Acesso em: 10 ago. 2013.

SIGAUD, Lúcia. **Efeitos sociais de grandes projetos hidrelétricos: as barragens de Sobradinho e Machadinho**. Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social/Museu Nacional/UFRJ (Comunicação nº 9), 1986.

_____. Implicações sociais da política do setor elétrico. In: SANTOS, L.; ANDRADE, L. **As hidrelétricas do Xingu e os povos Indígenas**. São Paulo: Comissão Pró-Índio, 1988.

_____(coord). **Avaliação dos aspectos sociais da produção de energia hidrelétrica**, Relatório de Pesquisa, agosto de 1989, Museu Nacional – PPGAS.

SNOW, David. **Analyse de cadres et mouvements sociaux**. In: CEFAL, Daniel; TROM, Danny. *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans des arènes publiques*. Paris: École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2001.

SNOW, David e MCADAM, Doug. **Readings on social movements. Origins, dynamics and outcomes**. New York, Oxford, Oxford University Press, 2010.

SOARES, Maria Clara Couto. A participação na ótica dos bancos multilaterais. In: LEROY, Jean-Pierre; SOARES, Maria Clara Couto (orgs.). **Bancos multilaterais e desenvolvimento participativo no Brasil: dilemas e desafios**. Rio de Janeiro: FASE/IBASE, 1998, p. 21-28.

SOARES, Daniella Feteira. **A cidade do lago: São João Marcos e o reservatório de Ribeirão das Lages**. Rio de Janeiro: IGEO/UFRJ, 1998.

_____. **Paisagem e Memória: dos Saltos de Sete Quedas ao lago de Itaipu**. Dissertação (Mestrado em Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional), Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2001.

SUASSUNA, João; **Cartilha Transposição - águas da desilusão**; Projeto Manuelzão – UFMG, 2007.

TARROW, Sidney. **Poder em movimento**: movimentos sociais e confronto político. Petrópolis, Vozes, 2009.

TILLY, Charles. **Identities, boundaries and social ties**. Colorado: Paradigm Publishers, 2005.

_____. From interactions to outcomes in social movements. In: GIUGNI, Marco; MCADAM, Doug e TILLY, Charles (org). **How social movements matter**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.

THOMPSON, Edward Palmer. **Tradicion, Revuelta y Consciencia de classe**. Barcelona, ed. Critica, 1979.

_____. **A formação da classe operária inglesa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, 3 vols.

_____. **Costumes em Comum**. Estudos sobre a cultura popular tradicional. São Paulo, Companhia das Letras, 1998.

TOURAINE, Alain. **Na fronteira dos movimentos sociais**. In: Sociedade e Estado, vol. 21, nº 1, jan./abril, 2006.

VAINER, Carlos Bernardo. População, meio ambiente e conflito social na construção de hidrelétricas. In: Martini, G. (org.) **População, Meio ambiente e Desenvolvimento: verdades e contradições**. Campinas: Ed. Unicamp, 1993, pp. 183-207.

_____. Águas para a vida, não para a morte. Notas para uma história do movimento de atingidos por barragens no Brasil. In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. **Justiça Ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

_____. Conceito de "Atingido": uma revisão do debate. 2008. Disponível em: <http://www.observabarragem.ippur.ufrj.br/central_download.php?hash=3ac3268ad9d620abb0b98209ecb720cf&id=18>

VIANNA JR, Aurélio. O painel de inspeção do Banco Mundial, um instrumento para a participação? In: LEROY, Jean-Pierre; SOARES, Maria Clara Couto (orgs.). **Bancos multilaterais e desenvolvimento participativo no Brasil: dilemas e desafios**. Rio de Janeiro: FASE/IBASE, 1998, p. 191-209.

VIGLIO, José Eduardo. **Usos Sociais e Políticos da Ciência: expertise científica na definição de riscos/impactos ambientais**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 25, Curitiba. *Anais...* Curitiba, 2011.

VIOLA, Eduardo. O movimento ambientalista no Brasil (1971-1991): da denúncia e conscientização pública para a institucionalização e o desenvolvimento sustentável. In: **Ecologia, Ciência e Política** (M. Goldenberg, coord.), pp. 49-75, Rio de Janeiro: Revan, 1992.

WORLD BANK, **Effective Implementation: Key to Development Impact: the “Wapenhans Report”**, Report of the World Bank's Portfolio Task Force, 1992.

_____. **Resettlement and Development: the bankwide review of projects involving involuntary resettlement 1986-1993**. World Bank Environment Department. Washington, 1994.

_____. **The World Bank experience with large dams: a preliminary review of impacts**, Operations Evaluation Department, Washington, D.C., 1996.

_____. **OP/BP 4.12 -Involuntary Resettlement** - Dezembro 2001.

_____. **Institutional Changes for Independent Evaluation at the World Bank: A Chronology (1970-2002)**. 2002. Disponível em: <[http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/BB1BC79A775C3A5685256C3900686836/\\$file/OED_Chronology.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/BB1BC79A775C3A5685256C3900686836/$file/OED_Chronology.pdf)> Acesso em: 14 abr. 2013.

WORLD COMISSION ON DAMS, **Dams and development: a new framework for decision- making**, Earthscan, Londres, 2000.

ZHOURI, Andrea. **Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para a governança ambiental**. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 23, n. 68, Oct. 2008. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000300007 >. Acesso em: 15 abr. 2012.

ZHOURI, Andrea. Introdução. In: ZHOURI, Andrea (org). **As tensões do lugar: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011. p. 11-20.

ZHOURI, Andrea; LASCHEFSKI, Klemens & PEREIRA, Doralice Barros. (orgs.), **A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais**, Belo Horizonte, Autêntica, 2005.

Sites consultados:

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO. **Deputados participam de ato contra privatização de Furnas.** *Assembléia de Minas*, 02 mai. 2011. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2001/05/SCT244945.html>> Acesso em: 18 jun. 2013.

BANCO FATOR. **Prospecto preliminar da primeira emissão pública de debêntures simples, não conversíveis em ações, da espécie quirógrafaria com garantia adicional em série única da Desenvix.** Novembro de 2012. Disponível em: <http://www.bancofator.com.br/arquivos/banco/mercado_de_capitais/renda_variavel/oferta_publica/358/prospecto_preliminar.pdf> Acesso em: 10 ago. 2013.

BELCHIOR, Luisa. **Em favelas do Rio, Lula chama Dilma de mãe do PAC.** *Folha de São Paulo*, 07 mar. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u379664.shtml>> Acesso em: 15 mar. 2012.

BRASILENCORP. Disponível em: <<http://www.brasilencorp.com.br/empresa.php>> Acesso em: 10 ago. 2013.

CHESF. **Estrutura Organizacional.** Disponível em: <http://www.chesf.gov.br/portal/page/portal/chesf_portal/paginas/institucional/institucional_nossa_estrutura/container_nossa_estrutura> Acesso em: 10 ago. 2013.

DESENVIX. **Estrutura.** Disponível em: <<http://www.desenvix.com.br/sobre-a-desenvix/Paginas/Estrutura.aspx>> Acesso em: 10 ago. 2013.

ELETRORBRAS, **POLITICA.** Disponível em: <http://www.eletrorbras.gov.br/EM_MeioAmbiente/politica.asp> Acesso em: 12 jan. 2012.

ELETRORBRAS, **CAPITAL SOCIAL.** Maio 2013. Disponível em: <<http://www.eletrorbras.com/elb/data/Pages/LUMIS94581C75PTBRIE.htm>> Acesso em: 10 ago. 2013.

FIGUEIREDO, Rosali. **MST ganha apoio de `defensores' da Vale.** *Folha de São Paulo*, 14 fev. 1997. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc140212.htm>> Acesso em: 18 jun. 2013.

FMASE. Disponível em: <<http://www.fmase.com.br/>> Acesso em: 10 abr. 2013.

FRANÇA, Marta. **Brasil precisa investir em inovação para desenvolver a indústria verde.** Entrevista João Paulo Reis Veloso, 20 mar. 2012. Disponível em: <<http://radarrio20.org.br/index.php?r=site/view&id=232856>> Acesso em: 03 jun. 2013.
FRANÇA, Willian. **Itamar fará oposição à privatização.** *Folha de São Paulo*, 13 nov. 1996. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/11/13/brasil/27.html>> Acesso em: 18 jun. 2013.

GOVERNO DE MINAS GERAIS. **Antônio Aureliano Chaves de Mendonça**. Disponível em: <<http://www.mg.gov.br/governomg/portal/m/governomg/governo/galeria-de-governadores/10180-antonio-aureliano-chaves-de-mendonca/5794/5241>> Acesso em: 13 jul. 2013.

MAB, **Os encontros nacionais e a criação do movimento nacional**. 01 ago. 2011. Disponível em: <<http://www.mabnacional.org.br/?q=content/3-os-encontros-nacionais-e-cria-do-movimento-nacional>> Acesso em: 13 ago. 2013.

MAB, **Energia para quê e para quem?** 11 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.mabnacional.org.br/?q=content/3-os-encontros-nacionais-e-cria-do-movimento-nacional>> Acesso em: 10 ago. 2013.

MOREIRA, Lilian. **A arte de se reinventar continuamente**: Engevix completa 45 anos com história marcada pela diversificação e mudanças de rumo surpreendentes, como tornar-se montadora de cascos de plataformas offshore para a Petrobras. *Site O Empreiteiro*. Disponível em: <<http://www.oempreiteiro.com.br/Publicacoes/9672/a-arte-de-se--reinventar-continuamente.aspx>> Acesso em: 13 ago. 2013.

ODEBRECHT. **Estrutura societária resumida**. 2012. Disponível em: <http://ri.odebrecht.com/osp/web/arquivos/odebrecht_org_organograma-reduzido_20130715_PT.pdf> Acesso em: 11 ago. 2013.

PEIXOTO, Paulo. **Ex-vice-presidente Aureliano Chaves morre aos 74**. *Folha de São Paulo*, 01 mai. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0105200330.htm>> Acesso em: 18 mar. 2013.

PEREIRA, Renée; GAZZONI, Marina. **Gestão da Engevix irá para executivos, e não para herdeiros**. *O Estado de São Paulo*, 27 fev. 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,gestao-da-engevix-ira-para-executivos-e-nao-para-herdeiros,840967,0.htm>> Acesso em: 10 ago. 2013.

RIBEIRO, Ana Maria Motta. **O Polígono da Maconha**. *Le Monde Diplomatique*. 04 jun. 2008. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=213>> Acesso em: 09 jun. 2013.

RISSIN, Mirian & OLIVEIRA, Suzana Junqueira de Andrade. **Por onde anda o Holtz?** 15 jan. 2011. *Apelononline.com*. Disponível em: <http://www.apelononline.com/index.php?option=com_content&view=article&id=133:por-onde-anda-o-holtz-&catid=57:por-onde-anda&Itemid=266> Acesso em: 20 abr. 2012.

SAMBRANA, Carlos. **Eu era funcionário. Agora sou dono da empresa**. *Isto É Dinheiro*. Edição: 670. 06 ago. 2010. Disponível em: <http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/30590_EU+ERA+FUNCIONARIO+AGORA+SOU+DONO+DA+EMPRESA> Acesso em: 10 ago. 2013.

SOBRE O PAC. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>> Acesso em: 2 nov. 2012.

Filmes

ÁGUA BENTA. Documentário produzido como Trabalho de Conclusão do curso de Jornalismo na Faculdade Cásper Líbero. Direção e edição: André Cruz e Letícia Almeida. 2011.

O DIA que durou 21 anos. Direção: Flavio Tavares Camilo. Produção: Karla Ladeia: Pequi Filmes, 2011.