

## **“Três décadas de uma controvérsia chamada Belo Monte”**

Alexandra Martins Silva  
(ETTERN-IPPUR-UFRJ)<sup>1</sup>

### **Introdução**

O presente artigo constitui uma síntese da Tese de Doutorado, e pretende a partir de uma abordagem histórica analisar um dos projetos hídricos mais controversos do Brasil, o Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte. As reflexões apresentadas correspondem ao Estudo de Caso da tese, e centram-se na relação conflituosa entre decisão pública, populações, cultura e meio ambiente. Partindo deste objetivo, a primeira parte do artigo, busca destacar o contexto da decisão (1975-1989). Este período antecede a tomada de decisão referente à construção da Ahe Belo Monte. Pretendeu-se, enumerar as principais datas e os fatos que transformaram a construção desta hidrelétrica até o final da década de oitenta.

Na segunda parte, a intenção será apresentar o histórico desta barragem, iniciado com a “suspensão” de 1989 até o ano de 2002, período em que ocorreu a sua segunda paralisação e, no que consiste ao processo decisório, significará a segunda “derrota” do Setor Elétrico na região. Na terceira parte, a análise centra-se no processo de tomada de decisão iniciado após a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Defendeu-se a hipótese de que a decisão da construção do Ahe Belo Monte foi tomada em 2005 em consequência dos desdobramentos do Decreto Legislativo nº 1.785. Após a aprovação deste Decreto, se assiste à concretização desta deliberação que se encerrará com a realização do leilão em 2010.

Por fim, apresenta-se uma reflexão sobre os anos de 2011, 2012 e 2013. A nova fase será iniciada com a tomada de posse da presidenta Dilma Rousseff e esta correspondeu aos desdobramentos da decisão, pois as duas licenças ambientais (Licença de Instalação Parcial e a Licença de Instalação) foram aprovadas durante os primeiros meses de seu mandato. Destaca-se que, apesar do processo decisório ter sido concluído, os movimentos contrários à construção de Belo Monte continuaram a organizar diversos atos e manifestações. Todo

---

<sup>1</sup> Pesquisadora do Laboratório Estado Trabalho Território e Natureza (ETTERN) do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Territorial (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

este processo foi permeado por inúmeras controvérsias e divergências, e significou um dos maiores embates que já existiu na história da construção de um megaprojeto no país.

Os procedimentos de pesquisa utilizados incluíram a pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas com grupos sociais relevantes para o processo analisado. A pesquisa, essencialmente de natureza qualitativa foi baseada na análise crítica do conteúdo das fontes documentais, associadas aos processos decisórios de Belo Monte. Destaque para fontes primárias impressas, fontes secundárias e fontes iconográficas<sup>2</sup>. Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas em quatro cidades brasileiras<sup>3</sup>, buscando compreender mais profundamente o processo de participação pública durante o Licenciamento de Belo Monte, assim como os aspectos sociais, políticos, jurídicos e culturais relacionados as decisões públicas envolvidas no caso em estudo.

## **1. O contexto da decisão (1975 – 1989)**

Antes de iniciar a análise sobre o início do Inventário da Bacia do Rio Xingu, torna-se necessário mencionar que a decisão de se realizar este Estudo foi tomada num dos momentos mais conturbados da história brasileira. Esta remonta à década de 70 e, pode ser analisada enquanto consequência da conjuntura política, econômica e energética pela qual o país atravessava. Neste período viveu-se o auge do autoritarismo do regime militar brasileiro, iniciado em 1964 por meio de um golpe, e que perdurou por vinte e um anos. De forma simplificada, pretende-se abordar aspectos considerados cruciais para que se possa refletir sobre o porquê de se optar pelo Rio Xingu, as razões que levaram o governo a tomar esta decisão e suas implicações políticas e econômicas.

O decênio 1968 – 1979 foi decisivo para se entender o contexto do processo decisório em torno do Ahe Belo Monte. Marcado pela crise internacional do petróleo e pela implementação de Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), o período combinou a mais violenta repressão política já vista no país com índices também inéditos de crescimento econômico (Carvalho, 2008).

---

<sup>2</sup> Destaque para fontes primárias impressas: 1) Documentos (discursos, mensagens, relatórios, leis, cartas, planos, entre outros); 2) Dados estatísticos oficiais; 3) Outros (relatórios de instituições não governamentais, ofícios e cartas). Fontes secundárias: 1) livros, teses, dissertações e artigos de periódicos científicos; 2) Jornais e revistas; 3) e-books (livros e textos elaborados para vinculação em mídia eletrônica. Fontes audiovisuais (vídeos, filmes, palestras, propagandas e entrevistas).

<sup>3</sup> Rio de Janeiro, Brasília, Belém e Altamira.

No plano econômico, o termo “milagre brasileiro” foi utilizado como alusão aos “milagres” alemão e japonês<sup>4</sup>. Pode-se acentuar que os seus pilares se baseavam num *tripé*, que conjugava capital nacional, capital estrangeiro e capital estatal. Cachapuz cita os pontos básicos indicados como responsáveis pelo bom desempenho da economia nos anos do “milagre”: fomento das exportações, em especial de produtos manufaturados; incremento das poupanças privadas, impulsionadas pelo dispositivo da correção monetária; realização de avultados investimentos públicos em obras de infraestrutura; e importação de capitais (Cachapuz, 2006).

Nesta época implementou-se o I e II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e a edificação destes Planos representou um significativo fomento no setor de energia elétrica, a área de estudo deste artigo. O I PND, de 1971, estabeleceu como objetivos: transformar o país, no espaço de uma geração, em nação desenvolvida; duplicar a renda *per capita* do país; expandir o Produto Interno Bruto (PIB); fomentar investimentos nas áreas da siderurgia, petroquímica, transporte, construção naval, energia elétrica e mineração; entre outros.

Este Plano alcançou um elevado grau de cumprimento, especialmente no que corresponde à área econômica, com ênfase na indústria de bens de consumo, liderada pela indústria automobilística. O acelerado crescimento da economia beneficiou de maneira muito desigual os vários setores da população, aprofundando as desigualdades já existentes (Carvalho, 2008).

#### *Iniciam-se os Estudos da Bacia do Xingu*

Os Estudos de Inventário Hidrelétrico da Bacia Hidrográfica do Rio Xingu foram iniciados em 1975 pelo CNEC, com término previsto para dezembro de 1979. Os dois primeiros anos foram destinados ao levantamento e obtenção dos dados básicos, objetivando a recolha de informações de natureza geográfica, cartográfica, topográfica e hidrográfica. Intentou-se também identificar os possíveis locais para os futuros barramentos, e o potencial de geração de energia. Este início foi descrito como um período de desafios, principalmente no que se referiu às dificuldades enfrentadas pelos técnicos e engenheiros durante a realização dos estudos. Os documentos mencionam como principais obstáculos a ausência

---

<sup>4</sup> Segundo Singer, a primeira vez que se começou a falar de “milagre” foi em relação à Alemanha Ocidental na década de 50 e na década seguinte, quando emergiu o “milagre” japonês (Singer, 1989).

de dados e estudos anteriores, as dificuldades de acesso à região e a falta de apoio logístico para a realização do trabalho de campo<sup>5</sup>.

Estes estudos propuseram o levantamento de uma bacia que drena um espaço territorial da ordem de 509.000 km<sup>2</sup>, numa área de cobertura vegetal densa e de infraestrutura regional limitada. Desta forma, os “desafios” descritos nos documentos do Cnec podem ser atribuídos à própria natureza que foi encarada como um grande entrave à realização dos estudos. Segundo os dados da Eletronorte, nesta época, os únicos núcleos urbanos de influência eram o povoado de São Félix do Xingu (PA) com 600 residentes, e a cidade de Altamira (PA), com 20 mil<sup>6</sup> (Cabral, 2004).

Após três anos de estudos, o Cnec apresentou à Eletronorte o Relatório “Estimativa Preliminar do Potencial Hidrelétrico – Bacia do rio Xingu”, que assinalava 47 locais de possível utilização para o aproveitamento energético, abrangendo 24 locais no Rio Xingu, 14 no Rio Iriri, 4 no Rio Curuá e 5 no Rio Bacajá. Combinados os aproveitamentos desses possíveis locais de acordo com diferentes alternativas de divisão de queda, o potencial firme da bacia pôde ser avaliado, em termos preliminares, em cerca de 7.235.000 Kw, com ligeiras variações, conforme a alternativa considerada (Cnec, 1978).

Para Castro e Andrade, “as usinas de Cararaô e Babaquara e seus reservatórios representam um passo decisivo na história da verdadeira guerra movida pelo Estado brasileiro contra os povos indígenas” (Viveiros e Andrade, 1988:07). De acordo com os documentos analisados, existiu a percepção de que, no Setor Elétrico, se favoreceu a obra em detrimento do papel que estes povos desempenharam, e que as estratégias utilizadas pelo Setor refletiram essa percepção, principalmente no que correspondeu à falta de informação e participação dos povos indígenas durante o processo.

A questão indígena é mencionada no Estudo de Viabilidade do Rio Xingu, num tópico específico, e também na citação do Estatuto do Índio (Lei 6.001/73), assim como na referência de que estes povos possuem especificidades socioculturais e étnicas, não constituindo populações homogêneas, mas sim um contingente que possui inúmeras singularidades socioculturais. Neste documento afirma-se expressamente que qualquer estudo que envolva tais populações, sobretudo aqueles relacionados com possíveis ingerências da sociedade nacional, e que tendam a influir na organização sociocultural dos

---

<sup>5</sup> (CNEC, 1978).

<sup>6</sup> Na atualidade esses números são muito diferentes: Altamira, até 2010, contava com 99.075 habitantes e o município de São Félix do Xingu com 91.340 (Censo IBGE de 2010). Este último teve um crescimento superior a 100% nos últimos 10 anos, e foi considerado o quarto município brasileiro que mais cresceu neste período (Villas-Bôas, 2012).

povos, exigem o envolvimento e a participação direta das comunidades indígenas no processo de negociação em torno das alternativas de ressarcimento (MME; Eletronorte, 1989).

No documento do Cnec, as palavras reconhecimento e participação direta são mencionadas, mas ser informado não significa participar, da mesma forma que ouvir não significa ser ouvido. Desta forma, a organização dos povos indígenas do Xingu e a realização do Primeiro Encontro de 1989 foram uma resposta decorrente do descontentamento e insatisfação dos povos indígenas frente aos planos da Eletronorte para o seu território.

### *O Primeiro Encontro dos Povos Indígenas do Xingu*

A realização do Primeiro Encontro dos Povos Indígenas do Xingu no ano de 1989, na cidade de Altamira, pode ser considerada um dos principais marcos da resistência das populações indígenas às usinas planejadas para o Rio Xingu. A organização do Encontro exprimiu a insatisfação em relação aos planos do Setor Elétrico para o Rio Xingu, e a incerteza quanto aos seus impactos na região. Não se pode deixar de mencionar, contudo, que este Encontro também refletiu a conjuntura política e social que o país atravessava naquele momento.

Vivia-se o retorno à democracia, assinalada pela abertura política, por mobilizações populares e pela crise econômica. Esta mudança de conjuntura foi responsável, a partir de 1985, por um maior debate sobre as decisões governamentais, assim como por preocupações crescentes em relação ao meio ambiente. Pode-se afirmar que o Primeiro Encontro dos Povos Indígenas do Xingu traduziu de forma notável as transformações que o país atravessava, ao reivindicar direitos tão essenciais quanto urgentes.

Pouco tempo após a realização do Encontro de 1989, a Uhe Kararaô/Belo Monte foi suspensa por decisão do Setor Elétrico, e esta deliberação foi recebida como uma vitória pelos povos indígenas e demais grupos sociais envolvidos no Encontro. Esta paralisação representou a primeira “derrota” do Setor Elétrico na região. A Uhe Belo Monte permaneceu suspensa até 1994 e neste ano foi inaugurada uma nova etapa. O seu reaparecimento cinco anos depois, marca uma diferente fase na análise do processo decisório e também na confirmação de que apesar da oposição declarada dos povos indígenas e dos movimentos sociais e ambientalistas, o Setor Elétrico não tinha desistido do Rio Xingu.

## 2. De Kararaô ao Complexo Hidrelétrico de Belo Monte (1989-2002)

A conjuntura política, econômica e ambiental que marcou o final da década de 80 e os anos 90, configura-se importante, pois de acordo com a pesquisa, as razões tanto da “suspensão” da Uhe Belo Monte em 1989, quanto da sua modificação em 1994, estiveram relacionadas com a transformação do Setor Elétrico, como também das novas diretrizes ambientais. Parte-se da reflexão, que se não tivesse ocorrido a privatização do Setor Elétrico da forma como foi realizada e se em termos ambientais não tivesse existido uma intensificação e uma preocupação ambiental mais alargada por parte da sociedade civil, mas também no que correspondeu a um novo quadro legal, o destino da Uhe Belo Monte teria sido muito diferente.

Dando seguimento à reconstrução do processo decisório, em 1992 tem-se a decisão de se alterar a barragem e em 1993, o DNAEE (antiga Aneel) e a Eletrobras decidiram rever os estudos já realizados para a Uhe Belo Monte<sup>7</sup>. O que se assistiu a seguir é a materialização desta decisão, ou seja, a continuidade dos Estudos da Bacia do Rio Xingu. Estes iniciam-se em 1994, com a criação de um grupo de trabalho, composto por técnicos da Eletronorte, da Eletrobras e do antigo DNAEE. De acordo com o documento “Avaliação da Uhe Belo Monte”, este grupo de trabalho desenvolveu um estudo preliminar de proposição de modificação da barragem apresentado nos Estudos de Viabilidade, deslocando a montante o barramento e vertedouro e a criação de dois canais de adução, que permitiam, segundo os técnicos, não alterar as características energéticas do empreendimento, reduzindo a área do reservatório de 1.225 km<sup>2</sup> para 400 km<sup>2</sup> (Eletrobras *et al.*,2000).

No ano de 2000, a Eletronorte iniciou o desenvolvimento dos Estudos Ambientais, consultando a Sectam, Órgão Ambiental do estado do Pará, sobre a responsabilidade pelo Licenciamento Ambiental. A Sectam considerou que o Termo apresentado atendia aos critérios utilizados no Licenciamento, e solicitou a apresentação de um Plano de Inserção Regional e o estabelecimento de diretrizes para um Plano Diretor. Para a realização dos Estudos Ambientais. A Eletronorte assinou um convênio com a FADESP (Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa) e a UFPA (Universidade Federal do Pará), as quais

---

<sup>7</sup> A conclusão da 1ª Etapa dos Estudos de Viabilidade ocorreu 3 anos e meio depois, e estas atividades além de viabilizar sócio-politicamente o empreendimento, buscavam subsidiar as decisões relativas à retomada do projeto da Uhe Belo Monte no contexto e no horizonte do Plano Nacional de Energia 2015 da Eletrobras.

iniciaram os trabalhos de campo ainda em 2000. Os Estudos foram iniciados, mas ainda no ano de 2000, o Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e do Xingu (MDTX)<sup>8</sup> fez uma representação junto ao Ministério Público. Em maio de 2001, o Ministério Público Federal, por meio do Procurador Felício Pontes Jr., ajuizou uma Ação Civil Pública.

O Ministério Público também questionou a idoneidade da FADESP e da UFPA para a realização dos Estudos Ambientais (EIA/RIMA) e a legalidade de sua contratação, visto que as instituições tinham sido contratadas pela Eletronorte sem um procedimento de licitação. O Ministério Público também destacou a falta de participação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) nos Termos de Referência para os estudos arqueológicos, e o desrespeito ao Artigo 231 da Constituição, que ressalta a necessidade de aprovação por parte do Congresso Nacional e a consulta aos povos indígenas em casos de aproveitamento de recursos hídricos ou de exploração mineral em suas terras.

O projeto da UHE/CHE Belo Monte sofreu grandes transformações técnicas, mas o Setor Elétrico conseguiu superar cada novo obstáculo e avançar. A partir de 2003, com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a intenção transformou-se em decisão definitiva.

### **3. A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva e o início do fim: a volta de Belo Monte**

Como uma espécie de *déjà vu*, após 28 anos e depois de atravessar dois diferentes regimes políticos, 6 diferentes presidentes e 5 partidos, o Ahe Belo Monte apareceu inserido nos planos do governo do PT. O seu retorno foi apresentado ainda no ano de 2003, e causou surpresa e descontentamento nos diversos grupos sociais que haviam apostado que o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) sepultaria o projeto, que, por sinal, foi por diversas vezes tema da campanha eleitoral.

A intenção do Setor de perseverar na construção do Ahe Belo Monte e das demais hidrelétricas na região Amazônica foi explicitada com a divulgação do Plano Plurianual de Investimentos (PPA)<sup>9</sup>, em setembro de 2004. Segundo o Relatório de Avaliação do Ministério de Minas e Energia, o Plano<sup>10</sup> apontou os estudos de viabilidade para a

---

<sup>8</sup> O MDTX foi fundado em 1991 e constituía uma articulação de diferentes grupos sociais que tinham em comum a luta por melhorias das condições de vida dos moradores da Transamazônica, a partir de uma visão de sustentabilidade para a região.

<sup>9</sup> O Plano Plurianual está previsto na Constituição Federal mediante o artigo 165, e configura-se enquanto instrumento de médio prazo, responsável pela elaboração das diretrizes, objetivos e metas que deverão ser executados ao longo de quatro anos.

<sup>10</sup> O PPA (2004-2007), denominado “Plano Brasil de Todos”, destacava as principais metas que deveriam ser

implantação das Usinas Hidrelétricas de Belo Monte, Santo Antônio, Jirau, e a Usina de Estreito, que naquele momento estava já em fase de implementação (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico, 2006).

Poucos meses após a apresentação do Plano, a Ministra do Meio Ambiente (MMA), Marina Silva, figura histórica na luta pelo meio ambiente no país, anunciou que os estudos de Belo Monte seriam refeitos “a partir do zero”. A decisão de que os estudos deveriam ser iniciados do “zero” foi uma tentativa do Governo de demonstrar à sociedade que os erros cometidos no passado não seriam repetidos, e também de encerrar a polêmica e os conflitos que sempre estiveram associados a este empreendimento. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva prometeu que alterações importantes seriam introduzidas no processo de construção de grandes empreendimentos, mas como será abordado adiante, entre o discurso e a prática, pouca coisa mudou.

#### *O Ahe Belo Monte: tudo novo de novo (2005-2010)*

O ano de 2005 tornou-se decisivo na trajetória desta barragem, após o Senado Federal aprovar o Projeto de Decreto Legislativo nº 343, que autorizou a construção do Ahe Belo Monte. O Projeto foi inicialmente aprovado na Câmara dos Deputados no dia 6 de julho de 2005 e depois no Senado Federal, apenas 6 dias após, no dia 12 de julho. O Deputado Federal Fernando Ferro, do Partido dos Trabalhadores (PT-PE), foi autor do projeto, o qual teve aprovação quase unânime. Apenas dois parlamentares<sup>11</sup> do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) votaram contra o Projeto. A celeridade desta aprovação causou grandes questionamentos por parte de alguns Senadores, visto que todo este processo foi realizado e decidido em menos de quinze dias.

O Decreto explicitou que, nos termos do § 3º do Art. 231 da Constituição Federal, as comunidades indígenas afetadas deveriam ser ouvidas, mas não especificou em que momento a consulta deveria ocorrer. Neste caso, decidiu-se que o seu cumprimento seria transferido para uma fase posterior. Este adiamento causou uma grande indignação por parte dos povos indígenas, que há anos esperavam fazer parte do processo decisório. Os movimentos reagiram de imediato e entraram com uma representação pedindo a inconstitucionalidade do Decreto Legislativo.

---

alcançadas para os próximos anos, em todas as áreas de atuação do Estado.

<sup>11</sup> Geraldo Mesquita Júnior (PSOL-AP) e Heloísa Helena (PSOL-AL).



Logo após a aprovação do Decreto, celebrou-se um Acordo de Cooperação Técnica entre a Eletrobras e as principais construtoras do país Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Norberto Odebrecht. Depois de realizar o Acordo, a Eletrobras solicitou à Aneel a autorização para os Estudos de Revisão do Inventário, pedido esse que foi deferido, no dia 29 de setembro de 2005. O governo pretendia avançar com os Estudos, mas a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), o Greenpeace e o Centro dos Direitos das Populações da região do Carajás entraram com uma representação na Procuradoria Geral da República contra a implantação do empreendimento.

A representação baseou-se no argumento de que o Congresso Nacional não poderia ter autorizado a realização dos Estudos sem antes ter ouvido as populações indígenas que seriam afetadas. Pouco tempo depois, o STF julgou a ADI inapropriada e decidiu arquivá-la. Para o Advogado-Geral da União e os ministros prevaleceu o entendimento de que o texto constitucional não estabelece em que momento as comunidades indígenas deveriam ser ouvidas.

Esta decisão iniciou um longo embate entre o governo, os movimentos sociais e as populações indígenas futuramente afetadas. O governo saiu vitorioso após a aprovação do Decreto, mas o postergamento do cumprimento do art. 231º da Constituição constituirá uma das principais questões debatidas e reivindicadas pelos movimentos até hoje. Os Estudos iriam avançar, mas o início deste processo já indicava o enorme conflito que ainda estava por vir.

#### *A concretização da decisão*

O ano de 2006 marcou o início de uma verdadeira “batalha” judicial. Em apenas cinco meses, os Estudos do Ahe Belo Monte foram suspensos duas vezes e como veremos a seguir, o embate judicial estava apenas no seu início. No ano de 2007, o Governo decidiu recorrer ao STF e os Estudos receberam o aval para o seu prosseguimento. Neste mesmo período, o Juiz de Altamira (PA), sentenciou na primeira instância o mesmo processo, derrubando o entendimento do MPF e dispensando a realização da consulta aos povos indígenas. Após estas decisões, os Estudos foram reiniciados, sem o Termo de Referência obrigatório. A pressa em iniciar os Estudos sem o Termo acabou gerando mais uma Ação Civil Pública, visto que para o MPF, mais uma irregularidade tinha sido cometida neste processo.

No final de 2007, o Ibama emitiu o Termo de Referência definitivo para a elaboração do EIA/RIMA. Com o Termo finalizado, retomou-se o Licenciamento, mas ocorreram novos desacertos. O principal deles esteve relacionado com o convênio entre a Eletrobras e as empreiteiras. Este foi considerado controverso pelo MPF, pois as empreiteiras poderiam ter acesso privilegiado às informações do empreendimento, visto que futuramente participariam do processo licitatório da obra. Além desta questão, o convênio previa uma cláusula de sigilo que garantia aos signatários acesso exclusivo às informações.

Ainda no ano de 2008, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) definiu que o único potencial hidrelétrico a ser explorado no Rio Xingu seria Belo Monte. Neste processo, a Eletrobras ficou encarregada de levar a cabo os estudos antropológicos, referentes às comunidades indígenas localizadas na área sob influência do empreendimento. Uma vez mais, anunciou-se que as comunidades afetadas deveriam ser ouvidas, mas não se mencionou quando esta consulta ocorreria.

No ano de 2009, o Licenciamento estava em curso quando, mais uma vez, o seu prosseguimento foi colocado em causa. A polêmica prendeu-se com a decisão do Ibama de assinar a aceitação dos Estudos de Impacto Ambiental, contrariando os pareceres dos próprios técnicos do Instituto que consideraram que os estudos não estavam completos<sup>12</sup>.

A aceitação dos Estudos incompletos foi considerada uma irregularidade grave, pelo MPF que interveio novamente, ajuizando a 5ª Ação Civil Pública e a 2ª Ação de Improbidade. A Ação foi admitida pelo Juiz Antônio Carlos de Almeida Campelo, suspendendo-se o licenciamento. Apesar da sua ênfase nos prejuízos em que as populações poderiam incorrer devido aos riscos que deveriam estar acautelados nos Estudos, a liminar foi suspensa pelo TRF da 1ª Região e, conseqüentemente, reiniciou-se o Licenciamento Ambiental.

Pouco tempo depois, o MPF ajuizou mais uma Ação Civil Pública por considerar que a precipitação dos empreendedores estava a comprometer os procedimentos. Desta vez, colocou-se em causa a realização de quatro audiências públicas, já que, ao todo, são onze os municípios diretamente afetados pela obra. O Juiz Edson Grillo considerou correto o entendimento do MPF, e descartou as alegações do Ibama e da Eletronorte de que as quatro audiências seriam suficientes.

---

<sup>12</sup> Os Estudos foram entregues ao Ibama sem que estes tivessem sido completamente terminados. O processo de aceitação do EIA/RIMA pelo Ibama representa o início do prazo de 45 dias para que a sociedade analise os estudos, até ao início das audiências públicas.

O EIA/RIMA foi apresentado em 2009, e expôs os resultados dos estudos ambientais realizados entre janeiro de 2006 e fevereiro de 2009<sup>13</sup>. Definiu-se que o Ahe Belo Monte possuiria quatro estaleiros de obras: Sítios Pimental, Bela Vista, Belo Monte e região dos Canais e Diques. Os Sítios Belo Monte e Bela Vista localizam-se no município de Vitória do Xingu e o Sítio Pimental em áreas de Vitória do Xingu e Altamira. O EIA apresentou que a capacidade instalada do empreendimento corresponderá a 11.181,3 MW, com uma estimativa de energia firme equivalente a 4.719 MW médios anuais na Casa de Força Principal e 77 MW médios na Casa de Força Complementar (Rima, 2009).

#### *As audiências públicas, mais uma suspensão e a aprovação da Licença Prévia*

Os municípios de Altamira, Anapu, Brasil Novo, Gurupá, Medicilândia, Pacajá, Placas, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Uruará e Vitória do Xingu, foram definidos como área de abrangência do Ahe Belo Monte. As audiências públicas realizaram-se em apenas três municípios paraenses (Altamira, Vitória do Xingu e Brasil Novo) e na capital, Belém. Estas ocorreram no espaço de seis dias, e foram permeadas por inúmeras polêmicas. As principais controvérsias prenderam-se com o número reduzido de audiências, e o tempo limitado concedido à população para consultar o EIA/RIMA.

As audiências públicas representam o único momento de escrutínio social previsto por lei para a construção de projetos com grandes impactos socioambientais (Leroy e Acselrad, 2009). Aquelas destinam-se a expor o projeto às populações futuramente atingidas, para que estas possam contribuir com as suas informações, críticas e sugestões, e obter respostas às questões a respeito da obra e das suas implicações socioambientais e econômicas para a região.

Durante a realização das quatro audiências públicas, inúmeras controvérsias ocorreram e muitas dúvidas ficaram por esclarecer. Para as populações, a vontade de participar de um processo de discussão como as audiências acabou por se tornar incompatível com um evento que apenas se destinava a cumprir uma formalidade de procedimentos legais para o licenciamento do empreendimento. Em 2009, as decisões já tinham sido tomadas, e os debates deveriam ter ocorrido numa fase anterior. Nesta ordem de ideias, se as audiências tinham como função informar o processo de decisão, mas as

---

<sup>13</sup> O seu conteúdo correspondeu a 20 mil páginas divididas em 31 volumes, e a sua elaboração foi da responsabilidade da Leme Engenharia.

deliberações sobre o projeto já tinham sido tomadas, estas tornaram-se apenas um evento de “transmissão de informação”<sup>14</sup>.

No dia 02 de fevereiro de 2010, a Licença Prévia (LP) do Ahe Belo Monte foi concedida pelo Ibama, com 40 condicionantes ambientais e 26 condicionantes indígenas<sup>15</sup>. As primeiras compreendem questões associadas à qualidade da água, da fauna, acesso ao saneamento básico, questões relacionadas com as populações atingidas, compensações sociais, recuperação de áreas já degradadas, início da construção e reforma de equipamentos de educação/saúde em Altamira e Vitória do Xingu, entre outras. As 13 condicionantes indígenas enfatizavam a demarcação física das Terras Indígenas (TI) Arara da volta Grande e Cachoeira Seca, e o levantamento fundiário e início da desintrusão (retirada de não-índios) da TI Apyterewa.

A LP permitiu que o governo preparasse a realização do leilão do empreendimento, cuja construção só poderia ser iniciada após a Licença de Instalação (LI). A sua aprovação foi permeada por uma grande polêmica, marcada por pressões políticas e discussões relacionadas com demissões e constrangimentos por parte de funcionários do Ibama, tendo também suscitado uma forte pressão por parte do Ministério de Minas e Energia (MME), ex-ministro Edison Lobão, sobre o Ministério do Meio Ambiente (MMA), ex-ministro Carlos Minc.

Neste processo, marcado por pressões políticas, o MPF ajuizou mais uma Ação Civil Pública. A Ação buscava suspender a LP e o leilão até que fosse regulamentado o aproveitamento de recursos hídricos em Terras Indígenas. Como se viu, desde 2005, o MPF tentou resguardar os direitos dos povos indígenas e mais uma vez, insistiu no seu cumprimento.

---

<sup>14</sup> Leroy e Acselrad apontam que, nos casos estudados, as audiências públicas foram utilizadas, pelos empreendedores e órgãos, como instâncias formais de transmissão de informações sobre os benefícios econômicos das obras, em detrimento do debate amplo e transparente em torno dos impactos socioambientais, para um público que é encarado como mero receptor da mensagem (Leroy e Acselrad, 2009:206-207).

<sup>15</sup> As condicionantes são condições estabelecidas pelo órgão ambiental a partir da avaliação do EIA e representa uma série de compromissos que o empreendedor e o governo assumem com o Ibama, tomando como objetivo manter a autorização da obra.

### *A realização do leilão e o fim do processo decisório*

O Licenciamento seguiu o seu curso, a LP foi aprovada, ultimando-se este processo com a realização do leilão, o qual se assemelhou a uma “queda de braço”, simbolizando uma verdadeira “batalha” de liminares. A decisão que definiria o construtor do Ahe Belo Monte foi suspensa três vezes em apenas seis dias, e a Aneel anunciou por duas vezes o cancelamento do leilão. O período também foi marcado por diversas manifestações avessas à construção da barragem, tendo diferentes organizações sociais solicitado o cancelamento do leilão, entre elas, o Movimento de Atingidos por Barragens (MAB), o Conselho Indigenista Missionário (Cimi) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

A estratégia do governo de impulsionar o projeto a todo o custo redundou num enorme rastro de problemas e questões que, a todo o momento, emergiam, à medida que decorria cada etapa do licenciamento. Independentemente dos esforços envidados pelo Ministério Público, das decisões tomadas no Tribunal Federal de Altamira, da força das organizações da sociedade civil, dos movimentos sociais, e da longa luta dos movimentos indígenas, todos os processos e deliberações favoreceram a realização do empreendimento, tornando a sua concretização numa realidade inexorável.

#### **4. Os desdobramentos da decisão (2011-2013)**

Conforme visto, a cada novo passo do licenciamento, uma infinidade de velhas e novas questões emergiram, e esse panorama não se alterou durante o governo de Dilma Rousseff. Pelo contrário, intensificou-se, e transformou a construção do Ahe Belo Monte em uma verdadeira “batalha”. De um lado desta luta, o governo esforçou-se por avançar e finalizar todos os processos formais e legais, e de outro, as populações atingidas, movimentos sociais e indígenas tentaram resistir, mediante as Ações ajuizadas pelo MPF e uma intensa mobilização nacional e internacional.

Desde 2005 até 2008, o discurso anunciou que os povos indígenas seriam consultados, mas que esta consulta ocorreria numa fase posterior. Em 2010, o discurso destacou que os índios não precisariam ser consultados, pois a barragem não iria alagar e nem atingir seus territórios. A ideia do não alagamento de terras Indígenas foi muito difundida/defendida pelo governo e pela imprensa, mesmo que o maior impacto da obra seja uma grande seca.

A partir de 2012, é possível identificar um novo elemento neste discurso: este apontava que as populações já tinham sido consultadas ao longo do licenciamento, e que, portanto, não seria necessária uma nova consulta no Congresso Nacional. Cumulativamente, os argumentos centrais para a defesa da continuidade da obra, avançados quer por parte da Norte Energia, quer pelo próprio governo, estiveram ligados à questão econômica, ou melhor, aos prejuízos financeiros causados ao país em caso de paralisação.

Relativamente à luta dos povos indígenas, as ocupações sucederam-se devido ao descumprimento de seus direitos, à não execução das condições indígenas e à prorrogação da realização da consulta pelo Congresso. O sentimento de insatisfação foi-se intensificando. O desfasamento entre o cumprimento das condições e o andamento da obra causou uma grande indignação entre todos os grupos sociais envolvidos e diretamente afetados. Nesse momento, estes grupos não acreditavam que a Norte Energia e o Ibama fossem cumprir/fiscalizar o compromisso assumido quanto à execução das condições. Como consequência, a mobilização aumentou, e os atos, as ocupações e outras ações continuaram a ocorrer.

No que respeita à questão indígena, a situação também não se tinha alterado. Apesar da enorme pressão destes povos para que os acordos fossem cumpridos, e apesar da promessa de que isso ocorreria, este processo foi sempre marcado por dilatórios, prorrogações e adiamentos. Além dos processos ajuizados pelo Ministério Público no Pará, dezenas de outras ações foram movidas pela Defensoria Pública Estadual do Pará e instituições da sociedade civil. Algumas dessas obtiveram liminares favoráveis e permitiram que as obras fossem paralisadas. Porém, como foi analisado anteriormente, essas liminares tiveram uma “curta duração” e foram rapidamente suspensas por decisões da presidência dos tribunais superiores. Este fato pode ser explicado pela utilização de um dispositivo legal denominado Suspensão de Segurança (SS).

A utilização da SS no caso de Belo Monte não foi uma exceção, pois este dispositivo tem sido empregado nas decisões dos tribunais sobre inúmeros megaprojetos em construção no país, como por exemplo, hidrelétricas, rodovias e portos. A sua aplicação tem sido criticada por vários setores da sociedade, ao considerarem que este dispositivo, além de ser um resquício da ditadura militar, impossibilita que o Judiciário atue de forma autônoma e imparcial na tomada de decisões.

## 5. Considerações finais

A história da construção das grandes hidrelétricas no Brasil acarretou sempre elevados custos sociais e ambientais para as populações indígenas tradicionais e demais povos atingidos. O próprio Setor Elétrico reconhece que, no passado, estes projetos originaram inúmeras transformações para as populações afetadas, e se transformaram em verdadeiros enclaves. No entanto, em pleno século XXI, ao refletir sobre esses processos, percebe-se que a “grande” obra de engenharia continua onde sempre esteve, intocável do ponto de vista político e jurídico. A implementação do Ahe Belo Monte foi apresentada como contraponto a outras obras construídas na Amazônia, amparada por um discurso que admitia os erros do passado, prometendo não os repetir, e que enaltecia as virtudes deste empreendimento enquanto símbolo de desenvolvimento para a região de Altamira e municípios vizinhos.

Nesta obra tudo sempre foi monumental: o seu tamanho, a energia gerada e os desafios que suscitou. No que diz respeito à sua edificação, o Brasil tem sido apresentado, por setores privados e também governamentais, como um país que possui excelência na construção de grandes barragens, concentrando um enorme *Know-how* nesta área. Como se viu, o projeto de engenharia da terceira maior barragem do mundo, implicou um grande investimento técnico da Eletrobras/Eletronorte, para que um arranjo hídrico que inicialmente iria inundar mais de 1.000 quilômetros quadrados pudesse reduzir a sua área inundada para menos da metade.

No entanto, parece que toda esta “sofisticação” técnica se revelou “incompatível” com o cumprimento das obrigações sociais e ambientais do empreendimento. Em 2005, a antiga Kararaô foi apresentada como um novo projeto, diferente e audacioso, mas demorou pouco tempo para que as primeiras polêmicas viessem à tona.

De 2013 até 2015, as obras continuaram em ritmo acelerado. Para o Consórcio Norte Energia, as inúmeras ocupações dos canteiros, greves, paralisações e liminares judiciais fizeram com que o cronograma de obras fosse alterado, gerando atrasos no prazo de entrega da usina. A estimativa era de que a hidrelétrica ficasse pronta em 2015, contudo, este prazo apenas se limitou à obra de engenharia. O cumprimento adequado das obrigações socioambientais não acompanhou as planilhas, os cronogramas e as datas. Mesmo com o atraso na construção da usina, houve uma consideração muito restrita quanto ao tempo destinado à execução de condicionantes tão complexas.

O Ahe Belo Monte poderia ter sido uma hidrelétrica controversa por questões históricas, sociais, ambientais, mas que tivesse cumprido, desde o seu início, com as suas obrigações ambientais/legais. Igualmente, poderia ter-se realizado uma rígida fiscalização, que acompanhasse a simetria entre o andamento das obras e o cumprimento das condicionantes. Optou-se por não modificar uma triste realidade brasileira, em que os interesses econômicos e políticos falam mais alto do que os direitos e anseios de povos historicamente invisibilizados, que ainda hoje aguardam ter voz ativa sobre o destino de seu próprio território.

## **6. Referências Bibliográficas**

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CABRAL, Lúcia M. M (Coord.) (2004) **Eletronorte 30 anos de pura energia brasileira**. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade/Eletronorte.

CACHAPUZ, Paulo B. (Coord.) (2006) **Panorama do setor de energia elétrica no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade.

CNEC. Consórcio de Engenheiros Consultores. **Estudos Xingu. Complexo Altamira-Belo Monte Inventário Hidrelétrico**. Brasília, 1978.

ELETRONORTE; ELETRONORTE; CEPEL. **Avaliação da UHE Belo Monte**. Rio de Janeiro, 2000.

LEROY, Jean-Pierre; ACSELRAD, Henri (2009) “Por avaliações sócio-ambientais rigorosas e responsáveis dos empreendimentos que impactam o território e as populações” *In* MAGALHÃES, Sônia; HERNANDEZ, Francisco (Orgs.) **Painel de especialistas: análise crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte**. Belém, 201-212.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA – ELETRONORTE (1989) **Aproveitamento Hidrelétrico de Kararaô. Estudos de Viabilidade**. Relatório Final – Apêndice 5. Brasília: CNEC.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Relatório de Impacto Ambiental. Aproveitamento Hidrelétrico Belo Monte**. Brasília: MME/Eletronorte, 2009.



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico (2006) **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007**. Relatório anual de avaliação: Caderno 15. Ministério de Minas e Energia. Brasília: SPI.

SANTOS, Leinad; ANDRADE, Lúcia (orgs.). **As Hidrelétricas do Xingu e os Povos Indígenas**. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo, 1988.

SEVÁ, Oswaldo. **Tenotã-Mõ: Alertas Sobre as Consequências dos Projetos Hidrelétricos no Rio Xingu**. São Paulo: International Rivers Network, 2005.

SINGER, Paul (1989) **A crise do Milagre**. São Paulo: Paz e Terra

VAINER, Carlos; ARAÚJO, Frederico. **Grandes Projetos Hidrelétricos e Desenvolvimento Regional**. Rio de Janeiro: CEDI, 1992.

VILLAS-BÔAS, André (org.). **De Olho na Bacia do Xingu**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2010.

ZHOURI, Andréa (org.). **As Tensões do Lugar. Hidrelétricas, Sujeitos e Licenciamento Ambiental**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.