

O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE GRANDES CENTRAIS HIDRELÉTRICAS E AS DIFICULDADES DE LEGITIMAÇÃO DOS ESPAÇOS DEMOCRÁTICOS

Jucilene Galvão / Instituto de Energia e Ambiente (IEE-USP)

Célio Bermann / Instituto de Energia e Ambiente (IEE-USP)

Resumo

Em meio aos conflitos sociais estabelecidos a partir do processo de construção de Grandes Centrais Hidrelétricas, percebe-se que os espaços democráticos ou os instrumentos legais de participação popular que compõem o Licenciamento Ambiental, elemento central do processo decisório que aprova a construção das Grandes Centrais Hidrelétricas, inviabilizam-se e acabam por negar de forma sistemática a resistência e os direitos daqueles que são contrários as mesmas. Entre as muitas estratégias que compõem o Licenciamento Ambiental de forma a favorecer os interesses que são articulados entre as empresas construtora, eletromecânicas, geradora de energia e as instâncias governamentais, destacam-se as dificuldades vividas pelas populações locais, comunidades tradicionais, ribeirinhas e indígenas de se fazer ouvir de forma efetiva em meio ao processo de Licenciamento. Deste modo, o presente artigo tem o intuito de evidenciar, por meio de uma análise teórica-empírica, que uma parte das estratégias que compõem o processo decisório que leva a construção de Grandes Centrais Hidrelétricas não permite a legitimação dos espaços democráticos, favorecendo para a invisibilização das contestações de parcela dos envolvidos no processo. A análise partiu de uma discussão teórica relacionada com o poder simbólico e as relações de conflito advindas das diferenças de interesses na legitimação democrática que se dá diante da produção e ocupação do espaço. Em uma relação empírica com o tema buscou-se evidências em casos como: o descuido para com a consulta específica das populações indígenas e as deficiências das audiências públicas realizadas ao longo do processo de Licenciamento Ambiental da Usina Belo Monte / PA.

1. Introdução

O ideal do desenvolvimento econômico, como sendo aquele que se traduz no aumento de riquezas, de produção e de consumo, ou seja, aquele associado diretamente e quase exclusivamente ao aumento do Produto Interno Bruto (PIB), têm alimentado e direcionado muitas das decisões governamentais. Entre as decisões que se direcionam por este ideal, tem-se as relacionadas ao aumento da oferta de produção de energia elétrica que como insumo para a produção de bens e serviços destaca-se como um dos elementos responsáveis pela organização econômica interna dos países, assim como, vem sendo ao longo do tempo, base para várias negociações de política econômica externa.

Neste contexto, os Planos de Expansão de Energia do Brasil destacam projetos de ampliação da oferta de energia elétrica buscando satisfazer o ideal do desenvolvimento

econômico, mesmo que ele como sinônimo de crescimento econômico não represente melhora de bem-estar social de forma mais equânime e ampla para a maior parte da população. Tais planos justificam em sua formatação o aumento da oferta de energia elétrica como essencial para o aumento da produção e conseqüentemente para o aumento do consumo e, portanto, prioridade econômica, em detrimento por exemplo, das necessidades ambientais e socioculturais das áreas onde novos projetos produtores de energia serão implantados.

Ainda nesta concepção, é importante ressaltar que no Brasil as decisões governamentais voltadas para as questões energéticas têm priorizado o aumento da produção de energia elétrica focando na produção hidrelétrica a qual se atribui a qualidade de ser renovável e, portanto na visão governamental, de significativa importância para a disponibilidade de energia elétrica para o futuro. Neste sentido, o Balanço Energético Nacional (BEN) dá destaque para a hidroeletricidade na matriz energética elétrica brasileira, pois a mesma representava no relatório de 2016 64% da produção elétrica, além de ser indicada como aquela que tem

grande potencial a ser explorado e suficiente para permanecer como a fonte predominante no atendimento à crescente demanda de eletricidade do país. Especialmente nas bacias da região Norte e Centro-Oeste, os inventários hidrelétricos apontam que projetos importantes poderão ser viabilizados nos próximos anos, a despeito da crescente complexidade socioambiental que, normalmente, impõe estágios de desenvolvimento extensos. (BRASIL, EPE, 2014 p.86)

Portanto, com a possível viabilização de novos projetos hidroelétricos indicados nos inventários de potencial e nas listas de futuros empreendimentos que compõem os Planos Nacionais Energéticos como o PDE/2023 (BRASIL: EPE,2014), PDE/2024 (BRASIL:EPE, 2015) e PNE/2030 (BRASIL:EPE, 2007) e que ressaltam de forma direta os interesses governamentais na expansão hidrelétrica em áreas de grande biodiversidade ambiental fica evidente a necessidade de um cuidado especial para com a organização do processo de Licenciamento Ambiental voltado para a instalação de grandes empreendimentos hidrelétricos principalmente no que tange às dificuldades de equilibrar interesses diversos em áreas de ampla diversidade ambiental e sociocultural.

Sendo fato que a instalação de grandes empreendimentos hidrelétricos sempre envolve muitos atores: a população tradicional local, a população nacional, os empresários interessados no uso da energia a ser produzida, os empreendedores interessados na obra em toda sua dimensão, os planejadores públicos e privados, os órgãos governamentais de variados níveis, além das mais diversas instituições. Todos estes atores se confrontam

tentando fazer valer seus interesses, que por vezes, são contrários e, portanto, bastante conflitantes.

Deste modo, por meio de uma metodologia teórico-empírica buscou-se em fundamentos teóricos como: as relações do “poder simbólico” e as lutas na produção do espaço que se dá por meio da “destruição criativa” refletir sobre a legitimação dos espaços democráticos estabelecidos de forma legal no processo de Licenciamento Ambiental, mas que na prática se evidenciam como pouco satisfatórios para as populações locais em suas especificidades, negando a igualdade de direitos diante da ocupação e da estruturação do espaço e da utilização dos recursos e riquezas nele existentes e principalmente negando a participação efetiva das populações ao longo do processo de licenciamento de empreendimentos que irão mudar todo seu modo de vida.

O estudo empírico de tais questões se deu a partir da análise do processo de Licenciamento Ambiental do Aproveitamento Hidroelétrico Belo Monte no rio Xingu estado do Pará no que tange a participação dos agentes envolvidos com tal empreendimento, ou seja, em relação a participação decisória e consulta das populações que vivem nas áreas a serem afetadas pelas grandes construções, buscando-se evidenciar, a partir deste caso, as dificuldades de legitimação dos espaços democráticos em meio ao Licenciamento Ambiental de grandes empreendimentos em áreas de grande conflito socioambiental e a consequente negação da contestação dos que se colocam em posição contrária a liberação deste tipo de empreendimento.

2. O Poder Simbólico e a Produção Capitalista do Espaço

Para fundamentar a análise referente as dificuldades de legitimação dos espaços democráticos do Licenciamento Ambiental de grandes empreendimentos hidroelétricos, partiu-se da discussão proposta por Pierre Bourdieu (1984, 1989), e sua referência ao “poder simbólico” estabelecido pelas relações sociais que leva a conflitos e influência de forma direta nos modos de participação dos grupos que compõem um determinado campo de disputa.

Portanto, a delimitação de nosso objeto de estudo se dá por meio do conceito de campo de análise que de acordo com Bourdieu (1984) se delimita por meio de objetos de disputas (no caso, a construção dos empreendimentos hidrelétricos) e de pessoas (grupos envolvidos) prontas para disputar o jogo que se cria em meio a disputa central. Importante ressaltar que o campo não é especificamente físico, ou seja, um espaço determinado

fisicamente, mas sim um “espaço de ação” que se constrói a partir das relações estabelecidas material ou imaterialmente por meio de um determinado conflito.

De acordo com o autor é necessário que os envolvidos com a disputa a compreendam em suas diversas dimensões, assim como os objetos que dela fazem parte. Deste modo, para o caso aqui discutido, as relações que se estabelecem na disputa pela construção de novos grandes empreendimentos hidrelétricos geram um campo específico de ação (material e imaterial) permeado pela disputa de interesses conflitantes referentes ao uso da terra e dos recursos que dão base ao empreendimento, além dos demais recursos existentes no entorno do mesmo.

Ainda dentro desta linha de raciocínio é significativo compreender que o campo se forma e estrutura a partir da relação de força estabelecida entre os agentes ou as instituições engajadas na disputa e seus interesses, pois toda a pessoa ou grupo engajado em uma disputa dentro de um campo tem um certo número de interesses fundamentais em comum que se inter-relacionam na formação dos sistemas simbólicos ou mesmo do poder simbólico que determinará as principais decisões em meio aos conflitos de interesse.

Para Bourdieu o poder simbólico e os sistemas simbólicos organizam e delimitam o campo de ação das variadas classes ou grupos sociais, pois de acordo com o autor o “poder simbólico estabelece o sentido imediato do mundo, permitindo a concordância entre as inteligências.” (1989, p.9) Ou seja, os símbolos são os instrumentos de integração social que levam ao conhecimento do modo de organização e do sentido do mundo social, criando um consenso acerca da ordem social que deve ser estabelecida e neste sentido reproduzindo a dominação, pois o consenso é atribuído pelo grupo hegemônico dentro do campo que por sua vez se define por meio dos “objetos de disputas e aos interesses próprios e que não são percebidos por quem não foi formado para entrar neste campo” (1984, p.120)

Nesta perspectiva, de acordo com o autor, “as diferentes classes ou frações de classes estão envolvidas numa luta propriamente simbólica para imporem a definição do mundo social” (BOURDIEU, 1989, p.11), luta que pode ser “vista” dentro dos processos decisórios que determinam como o espaço e seus recursos naturais serão utilizados, a favor de um ou outro grupo social, em nome do consenso já estabelecido simbolicamente, não esquecendo que o consenso se dá pelo grupo hegemônico dentro do campo, ou seja, pelo grupo que detém maior poder, seja econômico, seja político, seja cultural.

Assim, pode-se aceitar que dentro do campo de disputas relativo a produção da hidroeletricidade prevalece o símbolo forjado pelo discurso do desenvolvimento econômico como base para o avanço de uma sociedade, ou ainda, um discurso empreendedor que se baseia na necessidade de novas tecnologias que levem ao desenvolvimento e que para seu funcionamento e uso final necessita de uma maior oferta de energia. Ou seja, o consenso se dá sobre o símbolo/ideia de que o desenvolvimento nacional depende essencialmente da disponibilidade energética, no caso aqui estudado da disponibilidade elétrica, que por sua vez, depende da hidroeletricidade diante da ideia/símbolo, de ser esta, uma energia “limpa” e desta forma a mais apropriada para o país.

Podemos admitir, no entanto, que o símbolo/ideia apresentado não se fundamenta única e exclusivamente por uma verdade ampla, ou seja, existem outros caminhos para o desenvolvimento que não se fundamentem apenas na ampliação de produção e consumo. Não se pode negar que a energia elétrica ou a energia no geral são significativas para uma melhor qualidade de vida em muitos aspectos, mas é importante destacar que a necessidade de aumento de oferta, depende do modo de vida que se escolha e neste sentido a escolha também deve ser coletiva e embasada em vários aspectos e não determinada unicamente pelas necessidades econômicas, ou seja, pelo interesse do capital. Outra questão a ser pensada é o símbolo/ideia de energia limpa dado a hidroeletricidade, pois além de apresentar grandes índices de emissões de gases de efeito estufa a mesma não é, portanto, tão limpa tendo em vista os desastres ambientais que provoca ao ambiente que a envolve. Desta maneira, os símbolos criados e impostos pelos grupos hegemônicos, não são tão definitivos, e poderiam ser rediscutidos dentro de outros padrões de interesse.

Entendemos, porém que os símbolos que prevalecem e se solidificam na disputa apresentada pelos grandes empreendimentos ganham força e se tornam símbolo geral a partir dos interesses capitalistas que se concretizam na negação de fatos, direitos e formas de resistência, para aqueles que não podem de forma efetiva concretizar simbolicamente as suas ideias contestatórias em relação as necessidades de ampliação da oferta de energia elétrica a partir das grandes centrais hidrelétricas, mesmo que para estes a discussão ganhem sentido nas possibilidades de prevalência de outros modos de vida.

O que se constata então é que o consenso que prevalece para maior parte da sociedade é a importância da produção de hidroeletricidade para o aumento da economia e da melhor utilização tecnológica que leve ao aumento direto da produção e do consumo, mesmo que em

detrimento dos interesses de grupos sociais que buscam outra forma de desenvolvimento que seja menos destrutivo ao ambiente natural e cultural.

Ainda dentro desta mesma forma de pensamento e buscando mais elementos que fundamentem nossas análises podemos dialogar com as ideias defendidas por David Harvey (2003, 2011) diante da visão de um espaço que se constrói por meio das lutas e desigualdades advindas do capitalismo e suas dinâmicas. Ou seja, diante de um campo de análise que se forma materialmente e imaterialmente pelos conflitos de interesses que se estabelecem a partir da produção do espaço geográfico e do modo de produção que se estrutura sobre este espaço, que no caso estudado se fundamenta essencialmente sobre o modo de produção capitalista.

Para Harvey (2003, p.121), na essência o modo de produção capitalista é o que mais consome e modifica a relação estabelecida entre os elementos formadores do espaço e a organização de vida das populações, desta maneira também é o que mais estabelece conflitos, pois de acordo com o autor a acumulação primitiva, ou como prefere chamar a acumulação por espoliação que permanece até os dias de hoje, faz as populações camponesas, ou como em nosso estudo, as populações ribeirinhas e tradicionais, com seu modo de vida autóctone e baseado em atividades específicas, serem expulsas de suas terras em prol da privatização constante das propriedades ou dos recursos que alimentam os interesses capitalistas.

Neste mesmo sentido, de acordo com David Harvey (2011) a ocupação e transformação do espaço geográfico em prol dos interesses de acumulação se dá de forma intensa pela destruição criativa, ou seja, pela produção de bens e serviços que criam mecanismos ou tecnologias para a vida humana sobre o espaço terrestre modificando-o de forma criativa, porém ao mesmo tempo destrutiva em relação a sua organização natural. Fato que ganhou força nos últimos 3 séculos, com a ascensão do capitalismo e mais especificamente, nas últimas décadas com a grande vaga neoliberal. Pois é fato que:

A paisagem geográfica da acumulação do capital está em perpétua evolução, em grande parte sob o impulso das necessidades especulativas de acumulação adicional (incluindo a especulação sobre a terra) e, só secundariamente tomando em conta as necessidades das pessoas. (Harvey, 2011, p.152)

A ocupação do espaço para a construção de grandes empreendimentos de infraestrutura, é um grande exemplo disso, alimentando um modo de vida baseado no consumo de bens e serviços, e que por sua vez, se alimentam dos recursos naturais para serem produzidos, na maioria das vezes, em prol de interesses comerciais ou especulativos.

Para Harvey a destruição criativa do espaço e a ampla utilização de recursos em prol da acumulação é mantida em ampla medida pelos governos que apoiados em princípios

neoliberais criam instituições e formas de gestão voltadas a favorecer em seus trâmites organizacionais os interesses de mercado que possam de forma eficiente recuperar ou manter o poder de classe dos dirigentes e empreendedores dentro do país.

Assim, ao lutar pelos recursos do espaço em meio as suas atividades produtivas as populações estabelecem conflitos com grupos fortemente estruturados e muitas vezes apoiados pelo poder do Estado que de acordo com Harvey (2003, p.121) “com seu monopólio da violência e suas definições da legalidade, tem papel crucial no apoio e na promoção desses processos” que se dão de forma intensa pelas diferenças de interesses e que se ampliam diante das especificidades da produção e da maneira como o espaço e seus elementos são utilizados em meio aos interesses do capital e do ideal de crescimento econômico a ele interligado.

Neste ponto de vista o Estado brasileiro aliado aos interesses do grande capital usa de sua força legal para impor suas decisões, manipula a opinião pública se fortalecendo do discurso relacionado às necessidades para o desenvolvimento e mantém o país no curso dos grandes empreendimentos de infraestrutura como as Grandes Centrais Hidrelétricas que se proliferam mesmo com a previsão, dada pelos estudos ambientais, de tantos desastres negativos sobre o meio ambiente e suas populações. Esta proliferação se apoia de forma significativa na aliança com as empresas, consórcios e financiadores das grandes obras que seguem no caminho da acumulação por espoliação.

Deste modo é evidente que os caminhos que são trilhados para a utilização do espaço e dos recursos nele contido se estruturam de forma pouco democrática, negando o direito de contestação e ampliando a desigualdade em relação a ocupação territorial e utilização das riquezas componentes destes territórios. Sendo fato ainda que a destruição criativa também se dá pela força do poder simbólico que as classes hegemônicas detêm na afirmação sobre as “necessidades” do país para manter o seu desenvolvimento econômico, por meio de novos grandes empreendimentos, que marcam e reestruturam o espaço a favor dos interesses capitalistas e dos grupos que se aliam ao Estado para a ampliação da acumulação.

Neste contexto pode-se aceitar de antemão que a legitimação democrática, como sendo a possibilidade de se efetivar espaços de participação e negociação que levem a decisões mais equilibradas para o uso dos recursos naturais e ocupação do espaço, não tem se estabelecido de forma muito eficiente ao longo de processos decisórios relacionados a grandes empreendimentos que em sua maioria consomem de forma ampla os espaços de ocupação e seus recursos. O que se vê acontecer em casos como o que será apresentado adiante é que o

capital se impõem forjando os símbolos nacionais e determinando os caminhos para o desenvolvimento mesmo que em detrimento de modos de vida contrários a mera acumulação, como apresentados por Bourdieu e Harvey em suas discussões.

3. As dificuldades de Legitimação Democrática: O Caso Belo Monte

A realidade vivida pelos envolvidos com as questões voltadas para a implantação dos grandes empreendimentos hidroelétricos nos reporta a algumas questões que demonstram na prática as relações desiguais da produção espacial capitalista e que podem ser compreendidas por meio dos fundamentos teóricos apresentados. Entre tais questões temos: a ineficiência das audiências públicas como forma coletiva de participação dos agentes envolvidos na implantação de grandes empreendimentos hidroelétricos e a desconsideração das populações indígenas e seu direito de consulta prévia.

3.1 Audiências Públicas

Entende-se que as Audiências Públicas (AP) poderiam ser um espaço bastante propício para o esclarecimento das questões estabelecidas no processo de construção de um grande empreendimento hidroelétrico, na medida em que através destas audiências alguns fatores técnicos poderiam ser esclarecidos para a população de forma mais didática, e assim, munindo todos os envolvidos de um capital cultural específico que lhes permitisse a efetiva participação. Desta maneira, de acordo com especialistas do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada)

(...) o processo participativo deve ocorrer em um momento no qual ainda seja possível incorporar demandas e valores dos atores envolvidos na temática, transcendendo a mera função de esclarecer e informar o público-alvo. Isto pode envolver eventos preparatórios ao processo de audiência pública, no sentido de incluir atores antes excluídos do processo decisório e nivelar o conhecimento entre os participantes (FONSECA et al, 2013, p.21)

Além disso, a AP remete a ideia de diálogo que poderia levar ao exercício democrático efetivo e prática. Afinal, de acordo com Bermann (1991, p.240)

“O referencial para a emergência deve ser buscado na existência de óticas distintas, de projetos sociais distintos, envolvendo de um lado, interesses incorporados pelo setor elétrico público e assumidos como “seus”, e de outro lado, as populações concernidas pelas obras”.

Ou seja, a discussão equilibrada deveria trazer novas soluções para a produção de energia elétrica evitando impactos profundos para as populações e natureza atingidas por

grandes empreendimentos hidroelétricos. O jogo que se dá na disputa, deveria permitir um maior equilíbrio na utilização do espaço geográfico em toda sua constituição física e histórico-cultural. Permitindo assim, que todos os interesses fossem discutidos e levados em consideração em pé de igualdade e não invisibilizando uma parcela dos agentes envolvidos.

Porém a pesquisa comprova que na prática tais questões tem dificuldades de se efetivarem, afinal de acordo com Hernandez e Magalhães (2011, p.297):

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

Na busca por maiores informações, relatos de vários grupos de agentes envolvidos com processos de Licenciamento demonstram que as APs têm sido utilizadas para o esvaziamento da discussão e não o contrário como deveria ser, pois elas têm acontecido de forma a evitar a organização e a participação de todos os envolvidos, tornando-se uma plenária de tecnocratas com decisões já pré-determinadas, onde não se estabelece um diálogo efetivo em relação as questões de interesse mais amplo, principalmente por que para que elas pudessem acontecer de forma equilibrada, todos os participantes deveriam estar devidamente preparados para as intervenções e para isso deveria existir como dito anteriormente um amplo e antecipado trabalho de informação e formação.

Além disso, os interessados na construção das hidrelétricas, que se fundamentam em uma visão meramente empreendedora, se utilizam de um discurso difamatório contra os futuros atingidos pelas mesmas, atribuindo a estes à responsabilidade pelo “não progresso”, ou seja, dando aos mesmos a qualificação de serem pessoas que se posicionam pelo não desenvolvimento do país, o que de forma geral os criminaliza. Afinal, o discurso que defende os grandes empreendimentos se assenta, como já mencionado no poder simbólico do desenvolvimento econômico como sendo essencial para a nação e, portanto, tomado como consenso.

Como referência empírica e exemplo notório de uso indevido de APs tem-se o processo de Licenciamento Ambiental da Usina Hidrelétrica Belo Monte, no rio Xingu (PA) que se situa após a cidade de Altamira em direção a localidade designada como sítio Pimental.

Tal usina, que vem sendo alvo de discussões desde os anos 1970, e que apresentou alguns períodos de interdição, por questionamento público, teve o projeto retomado com algumas reformulações em 2005 e segue desde então com a construção das barragens e instalação das turbinas.

Com potência instalada prevista em 11.233 MW, mas com a média operacional assegurada em 4.428 MW médios, o que corresponde a 39% do total, a usina apresenta o lago com uma área de 668Km² de abrangência, apesar de o EIA/Rima indicar a princípio 516 km². No projeto está o desvio de grande parte do fluxo de água do rio Xingu, conhecido como Volta Grande do Xingu, para um trecho que atualmente é ocupado por florestas e assentamentos de pequenos agricultores, tal desvio se dá por meio da construção de um canal de derivação ao norte da Terra Indígena Juruna do Paquiçamba, de acordo com revisão do projeto original a título do que os membros da ENGEVIX 2010 chama de “otimização do projeto”. (BERMANN, 2012)

De acordo com Hernandez e Magalhães (2011), as APs para discussão do projeto Belo Monte foram bastante deficitários e portanto podemos aceitar que tenham sido pouco legítimos democraticamente, pois ocorreram apenas 4 APs para tais discussões e todas elas aconteceram em datas próximas, em setembro de 2009, demonstrando uma falha de organização que criou dificuldades de articulação para os envolvidos com menor potencial técnico para a compreensão das discussões. Além disso de acordo com os autores:

“As audiências públicas foram extremamente longas, nas quais a exposição dos benefícios da obra, a exposição dos processos de licenciamento e os pronunciamentos de autoridades tomavam meia dúzia de horas, levando à exaustão o público. Verificou-se nas três primeiras audiências públicas que o debate substantivo ficou restrito às poucas pessoas que permanecem no local por pelo menos seis horas e que na prática reúne pessoas com convicções mais fortes sobre o projeto. O público mais preocupado pela busca de informações se retirou antes dessa fase.” (2011, p. 307)

Relatos de moradores comuns ou de representantes de grupos de pescadores ou populações tradicionais indicam que a participação foi muito deficitária e quando alguém conseguia ser ouvido em alguns casos era até mesmo vaiado e indicado como opositor do progresso que a Hidrelétrica representaria para o país e para os municípios da região. Tais estratégias de difamação enfraquecia o posicionamento dos contrários e muitas vezes fez dividir os grupos de luta dificultando a participação dentro destes espaços que poderiam e deveriam ser mais democráticos.

As APs para a construção da Usina Hidrelétrica Belo Monte ainda vivenciaram protestos por parte de procuradores do Ministério Público Federal e Estadual insatisfeitos com

a não participação na mesa de discussões e na falta de espaço físico para abrigar todos os interessados. Um grupo de especialistas formado por cientistas e professores de importantes universidades brasileiras aliadas aos representantes de associações de moradores e das comunidades tradicionais locais, tentaram participar de forma efetiva das audiências levantando questões e críticas que de forma geral foram desconsideradas. Ou seja, como afirma Bermann (2012, p.11) “o processo de consulta nas audiências públicas para o Licenciamento Ambiental da usina Belo Monte foram obras de ficção”, sendo realizada apenas como maneira de cumprir exigências legais, sem se preocupar efetivamente com seus resultados para o processo de Licenciamento Ambiental e para a legitimação da democracia em relação a tais decisões.

Estudos como de Fonseca et al (2013) demonstram que as instruções normativas referentes as APs são significativas para fazer acontecer o processo, porém, muitas vezes não colaboram efetivamente para impedir que as mesmas sejam apenas um ato para cumprir exigências legais sem resultados democráticos efetivos como já mencionado anteriormente. Além disso, como alertam os autores em alguns casos,

a legislação está ultrapassada ou é omissa ou insuficiente em relação à realização de audiências públicas. Nos casos estudados de licenciamento ambiental, observou-se que a legislação vigente está ultrapassada e teve impacto negativo na efetividade da participação. As tentativas do Ibama de fazer mais que o exigido pela legislação – por exemplo, realizando reuniões públicas para discutir o termo de referência do EIA – evidenciam esta deficiência normativa. As resoluções do Conama somente preveem a obrigatoriedade de realização de audiências públicas para licenciamento ambiental no momento de avaliação do EIA. (2013, p.20)

Nesta lógica, pode-se perceber que as APs para o Licenciamento Ambiental de grandes empreendimentos deveriam ser realizadas em períodos diversos ao longo do processo de Licenciamento Ambiental, começando antes mesmo do EIA ser apresentado em seu formato final ao IBAMA, afinal estas audiências antecipadas poderiam apontar a necessidade de estudos mais específicos, principalmente em relação ao modo de vida das comunidades tradicionais ou das atividades de subsistência e de moradia das comunidades ribeirinhas, o que poderia ter antecipado possíveis desastres advindos dos empreendimentos e que hoje são uma realidade na cidade de Altamira/PA.

De acordo com Fonseca et al (2013) o licenciamento do empreendimento estudado chegou a apresentar alguns processos preparatórios para as APs visando a participação das populações ribeirinhas e indígenas, no entanto “no caso de Belo Monte, faltou uma conexão clara entre estas reuniões com populações tradicionais e as audiências públicas formais.” (FONSECA et al, 2013, p.22). Ou seja, as demandas nem foram sistematizadas para

apresentação nas APs e de acordo com alguns relatos tais reuniões serviam muito mais para relatar as ações já previstas pela empresa construtora, do que efetivamente para compreender as demandas das populações não se configurando como uma ação democrática em si.

Como já mencionado, o despreparo das comunidades e falta de conhecimento para compreender o que estava sendo apresentado nas APs, tornou em muitos momentos as discussões pouco significativas para a população local em sua resistência à construção da Usina Belo Monte, desmotivando a participação e favorecendo os grupos hegemônicos. É neste sentido que os grupos de trabalho e orientações mais específicas deveriam ter dado subsídios a população local para uma melhor e efetiva participação nas discussões, recolhendo demandas para levar a plenária e gerar discussões referente aos resultados futuros da obra para estas populações.

Diante de tais fatos torna-se possível afirmar, que as APs não estão sendo utilizadas da melhor forma, sendo mais um mecanismo institucional ou uma estratégia governamental que defende os interesses do Estado capitalista desconsiderando ou até mesmo invisibilizando os interesses das populações locais em suas necessidades de ocupação e sobrevivência, pois apesar do discurso e das tentativas de enfatizar a participação de todos os interessados no processo decisório para a construção de grandes empreendimentos hidroelétricos, é possível verificar, tendo como referência o caso citado, a não efetividade desta questão.

As audiências públicas que poderiam ser um dos mecanismos e instrumentos de legitimação dos espaços democráticos, onde se poderia fazer ouvir todas as vozes relacionadas direta ou indiretamente com os resultados de um grande empreendimento que modifica de forma intensa um território não se efetiva na prática real e o desequilíbrio da disputa no campo do Licenciamento Ambiental para Grandes Centrais Hidrelétricas torna-se evidente deslegitimando um dos espaços democráticos propostos dentro do processo.

3.2 Consultada as Populações Indígenas

Um outro espaço democrático dentro do processo de Licenciamento Ambiental seria a consulta obrigatória e prévia as populações indígenas que serão afetadas direta ou indiretamente pelo empreendimento, tal ação se fundamenta na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre povos indígenas e tribais de 7 junho de 1989 e que foi ratificada pelo Brasil com o Decreto Nº 5.051, de 19 de Abril de 2004.

A OIT apresenta em sua Parte I no artigo 6, parágrafo 1º, alíneas a e b a atribuição do dever aos governos de consultar os povos que serão afetados pelos empreendimentos de acordo com procedimentos apropriados e por meio de suas instituições representativas, assim como, estabelecer meios para os povos participarem livremente e de forma igualitária às demais populações. (BRASIL, 2004).

No Brasil a FUNAI (Fundação Nacional do Índio) é a responsável legal por analisar os projetos e licenciamentos que se refiram as terras indígenas e que possam de alguma maneira afeta-las, ambiental e culturalmente. Deste modo, a FUNAI deve manifestar-se exigindo por parte do governo e das organizações envolvidas com o empreendimento a participação indígena ao longo do processo decisório, cobrando informações referentes aos inventários e licenciamento ambientais e repassando para as tribos envolvidas.

A Convenção 169 ainda prevê em sua Parte II, nos artigos 14 e 16, que os governos devem reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse às terras que tradicionalmente ocupam ou ainda às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Em particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes. Os povos não deveram ser transladados de suas terras, porém quando necessário o reassentamento destes povos, somente poderão ser efetuados com o consentimento dos mesmos, concedido livremente e com pleno conhecimento de causa. Quando não for possível obter o seu consentimento, o traslado e o reassentamento só poderão ser realizados após a conclusão de procedimentos adequados estabelecidos pela legislação nacional, inclusive enquetes públicas, quando for apropriado, nas quais os povos interessados tenham a possibilidade de estar efetivamente representados. E ainda deverão ser indenizadas plenamente as pessoas transladadas e reassentadas por qualquer perda ou dano que tenham sofrido como consequência do seu deslocamento. (BRASIL, 2004).

O Estatuto dos Povos Indígenas de 09 de junho de 2009 em seus Art.6º determina também na mesma linha de comando, que:

“A política de proteção dos povos indígenas e promoção dos direitos indígenas terá como finalidades:

V - garantir a posse e a permanência nas suas terras e o usufruto exclusivo das riquezas dos solos, rios e lagos nelas existentes;

VII - proteger os bens de valor artístico, histórico e cultural, os sítios arqueológicos e as demais formas de referência à identidade, à ação e à história dos povos ou comunidades indígenas;” (BRASIL, 2009).

Tais questões obviamente se encontram, na Lei Maior do país em seu Art. 231, principalmente no que se refere os parágrafos 2, 3 e 4:

(II) As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes; (III) O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei; (IV) As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis. (BRASIL,1988)

Sendo assim, diante de tais legislações, ficam evidentes os direitos dos indígenas em relação as suas terras e riquezas, sejam elas, materiais ou imateriais. E na garantia de seus direitos fica determinado sua participação efetiva no que se relaciona com qualquer inventário ou Licenciamento Ambiental que se refira as suas terras. Porém ao acessar o histórico do empreendimento hidroelétrico Belo Monte têm-se as evidências da não consulta prévia das populações indígenas de acordo com as exigências estabelecidas nas legislações apresentadas. Evidências estas denunciadas pelo Ministério Público (MP), pela FUNAI e por painel de especialistas que acompanham o desenvolvimento de tais projetos e suas “falhas” estruturais.

De acordo com o site xinguvivo.org.br um relatório da Comissão de Especialistas em Aplicação de Convenções e Recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de março de 2012 “*confirma que o governo brasileiro deveria ter realizado as oitivas indígenas nas aldeias impactadas por Belo Monte antes de qualquer intervenção que possa afetar seus bens e seus direitos.*” A mesma Comissão de Especialista em suas recomendações finais solicitava ao governo que:

(I) Tome as medidas necessárias para levar a cabo consultas com os povos indígenas afetados, em conformidade com os artigos 6 e 15 da Convenção, sobre a construção da hidrelétrica de Belo Monte, antes que os possíveis efeitos nocivos da dita usina sejam irreversíveis; (II) Em consulta com os povos indígenas, tome medidas para determinar se as prioridades dos ditos povos foram respeitadas e se seus interesses serão prejudicados, e em que medida, afim de adotar as ações de mitigação e indenização apropriadas; (III) Informar a Justiça Federal do Pará sobre os resultados do procedimento. (BRASIL, 2004).

Em carta pública, especialistas e participantes do Colóquio *Concessão à Violência: A licença de Operação de Belo Monte*, confirmam a não participação indígena no processo de Licenciamento do empreendimento Belo Monte, como destacado no trecho que segue:

O governo ignora, constringe e descumpra a Constituição Federal, especialmente no que diz respeito às Terras Indígenas, aos Povos Tradicionais e aos direitos consagrados: direito à moradia; direito à saúde, direito ao trabalho; direito dos migrantes; direito à educação; direito de acesso à justiça; direito ao ambiente. O governo obedece a uma única estratégia política, a de anular qualquer consulta para os atingidos, fechando-lhes o espaço democrático necessário para uma discussão pública permanente e esclarecida que exige uma obra desse porte e efeitos

ambientais. De forma ardilosa utiliza-se do viés jurídico do instituto da *suspensão de segurança*, criado pelo art. 4º da Lei 4.348/64 e busca produzir meios de convencimento a todo custo para reduzir as ações políticas dos agentes sociais, e ainda passa a criminalizá-los, intimidá-los e constrangê-los fisicamente pela interdição de espaços e vias de circulação. (2015, p.2)

Levando em consideração toda a legislação indicada e as discussões referentes ao tema ainda é importante entender que as consultas as populações indígenas devem ser estruturadas respeitando seu modo de vida e sua forma de comunicação, evitando que as mesmas sejam manipuladas ao longo do processo de consulta por uma forma de consulta que não lhes permitam declarar de forma efetiva seus interesses. Ou ainda, que as mesmas sejam acessadas pelos empreendedores de forma a “convencê-las” do abandono de seu modo de vida a favor de acordos temporários e benefícios imediatos que não lhes garantam a sobrevivência a longo prazo.

No caso Belo Monte além das consultadas não terem ocorrido confirmando o descaso e negação do governo e empreendedores para com as comunidades tradicionais e seus direitos constitucionais e ressaltando o poder da especulação financeira como determinante para as decisões que envolvem a construção de grandes empreendimentos no país, houve também por meio de uma lista de condicionantes e por um plano emergencial uma série de acordos que comprometeram o modo de vida indígena ao mesmo tempo que enfraqueceram a luta dos mesmos ou seus representantes por uma vida melhor a longo prazo. Afinal de acordo com o Dossiê Belo Monte elaborado pelo Instituto Sócio Ambiental (ISA) temos que:

Segundo a Norte Energia, R\$ 212 milhões já foram gastos com os povos indígenas. Porém, em lugar de serem investidos, de forma estruturada, na mitigação e compensação dos impactos, esses recursos foram principalmente utilizados no fornecimento de bens materiais (até março de 2015, foram comprados 578 motores para barco, 322 barcos e voadeiras, 2,1 milhões de litros de gasolina, etc.), consolidando um inaceitável padrão clientelista de relacionamento entre empresa e povos indígenas. Os recursos foram distribuídos por dois anos (de outubro de 2011 a setembro de 2013), na forma de uma espécie de “mesada” no valor de R\$ 30 mil mensais por aldeia. Dessa maneira, o empreendedor e o Estado puderam controlar temporariamente os processos de organização e resistência indígena, deixando como legado a desestruturação social e o enfraquecimento dos sistemas de produção de alimentos nas aldeias, colocando em risco a saúde, a segurança alimentar e a autonomia desses povos. (2015, p.14)

Os fatos apresentados evidenciam e confirmam a hegemonia de alguns grupos diante das negociações que se referem ao processo de Licenciamento Ambiental de Grandes Centrais Hidrelétricas, tanto quanto evidenciam a negação de direitos as comunidades indígenas tradicionais na tentativa de se fazer ouvir na luta para a garantia de ocupação de suas terras e seu modo de vida.

4. Considerações Finais

Diante da análise apresentada tem-se como primordial que processos decisórios para grandes empreendimentos se estabeleçam de forma equilibrada, ou seja, que se estruture a satisfazer interesses não só apenas econômicos ou de mercado, mas em equilíbrio aos interesses também voltados para a manutenção do meio ambiente natural e cultural, ou seja, que tais decisões caminhem na direção de um desenvolvimento que siga o ideal de bem-estar e não os interesses de crescimento econômico que, via-de-regra, extrapolam as necessidades de bem-estar humano.

As populações de áreas afetadas direta ou indiretamente por grandes empreendimentos hidroelétricos devem ser ouvidas em suas reivindicações e de forma efetiva contribuir para as decisões que se refiram aos recursos e territórios que a elas estejam associados. Os espaços democráticos garantidos em lei e no processo de Licenciamento Ambiental devem ser efetivados na prática e vivências reais. Ou seja, as leis e convenções devem ser seguidas dando base para acordos e decisões que possam modifica-las, caso necessário, em prol do benefício das populações em suas formas de vida e não a favor única e exclusivamente do mercado e seus interesses especulativos.

Ao governo representado por suas instituições cabe administrar de forma equilibrada a utilização dos recursos naturais do país sem favorecer interesses de um ou outro grupo, mas de forma democrática permitir e direcionar a produção de riquezas que possam servir a toda população e seus diversos modos de vida, preservando da melhor forma possível, os recursos que a estes sejam caros. Evitando que se confirmem as discussões referentes ao poder simbólico hegemônico do capital e sua imposição empreendedora deixando o meio ambiente em toda a sua riqueza natural, cultural e histórica em segundo ou terceiro planos.

Importante, ainda, que o caso apresentado como estudo sirva de exemplo prático para que estas mesmas negações aos direitos democráticos não se repitam diante de decisões que caminhem neste mesmo sentido e que as discussões relacionadas a tais questões não cessem, permitindo que propostas mais adequadas e eficientes para as populações e o meio ambiente se incorporem ao processo de Licenciamento Ambiental para grandes empreendimentos de infraestrutura no país.

5. Referências Bibliográficas

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Balço Energético Nacional**. Empresa de Pesquisa Energética/EPE. Brasília: MME: EPE, 2014.

BRASIL, Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Casa Civil. **Decreto Nº 5.051**. Brasília, DF: Senado, 2004. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm Acessado em 10/07/2015

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Plano Nacional de Energia 2030**. Empresa de Pesquisa Energética/EPE. Brasília: MME: EPE, 2007.

BRASIL. Ministério da Justiça, Comissão Nacional de Política Indigenista. **Estatuto dos Povos Indígenas**: Proposta da Comissão Nacional de Política Indigenista. Brasília, 2009. Disponível em <http://www.funai.gov.br/index.php/cnpi1> Acessado em 07/07/2015

BRASIL. Ministério de Minas e Energia, Empresa de Pesquisa Energética.

Plano Decenal de Expansão de Energia 2021 / Ministério de Minas e Energia. Empresa de Pesquisa Energética. Brasília: MME/EPE, 2012.

http://www.epe.gov.br/PDEE/20120924_1.pdf Acessado em 05/07/2015

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Plano Decenal de Expansão de Energia 2023** Empresa de Pesquisa Energética/EPE. Brasília: MME: EPE, 2014.

BOURDIER, Pierre. O poder simbólico. (1989). Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil Editora, 2010.

BOURDIER, Pierre. Algumas propriedades dos campos. In *Questões de Sociologia*. (1984). Lisboa: Fim do Século. 2003

BERMANN, C. “Os limites dos aproveitamentos energéticos para fins elétricos: uma análise política da questão energética e de suas repercussões sócio-ambientais no Brasil”. (Tese de doutoramento). FEM/UNICAMP, novembro de 1991.

BERMANN, C. “O projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte: a autocracia energética como paradigma”. *Novos Cadernos NAEA*, v.15, n.1, jun/2012, p.5-23.

FONSECA, I. F, et al. **Audiências públicas do poder executivo federal: fatores de efetividade.** Texto para discussão 1873. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2013

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2003.

HARVEY, D. **A Destruição criativa da terra.** In O enigma do Capital: e as crises do capitalismo. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

HERNANDEZ, F.M. & MAGALHÃES, S. B. **Ciência, Cientistas, Democracia desfigurada, Licenciamento ambiental sob constrangimento: o caso Belo Monte** in ZHOURI, A. (org) As Tensões do Lugar – Hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011, 298-324.

ISA (2015). Dossiê Belo Monte: Não há condições para a Licença de Operação. Villas-Bôas, A. et al. (Orgs.). São Paulo: ISA-Instituto Socioambiental. Disponível em <http://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/isa-publica-dossie-belo-monte-nao-ha-condicoes-para-a-licenca-de-operacao> Acessado em 05/07/2015.