Capítulo 5 - Ativismo institucional em empreendimentos de infraestrutura: autonomia e discricionariedade no caso da Hidrelétrica Belo Monte

Ana Karine Pereira

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

PEREIRA, A. K. Ativismo institucional em empreendimentos de infraestrutura: autonomia e discricionariedade no caso da Hidrelétrica Belo Monte. In: ABERS, R. N., ed. *Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira* [online]. Brasília: Editora UnB, 2021, pp. 189-219. ISBN: 978-65-5846-159-3. <https://doi.org/10.7476/9786558461593.0006>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Capítulo 5

Ativismo institucional em empreendimentos de infraestrutura: autonomia e discrecionabilidade no caso da Hidrelétrica Belo Monte

Ana Karine Pereira

1. Introdução

Perspectivas sobre a lógica de atuação e o papel dos burocratas têm evoluído no campo das análises de políticas públicas, no sentido de discutir como atores estatais incorporam às suas rotinas institucionalizadas práticas de contestação política. Nesse contexto, a visão weberiana de um burocrata subordinado aos interesses dos políticos, neutro do ponto de vista ideológico, insulado dos interesses sociais e cujo principal instrumento é a técnica, tem sido questionada por abordagens em que o burocrata é visto

como um ator que “faz política”, moldando as características da política pública (LIPSKY, 1980; LOTTA, 2014). A literatura sobre ativismo institucional intensifica esse debate ao analisar casos de militância política dentro da estrutura estatal, descrevendo o burocrata como um ator pautado por valores específicos. Desse modo, o burocrata passa a ser interpretado como um ator engajado em ações cujo objetivo é defender projetos políticos ou sociais entendidos como de natureza pública ou coletiva (ABERS, 2015). O fator que motiva a militância do burocrata pode estar relacionado à participação direta em movimentos sociais ou pode ser proveniente de compromissos individualizados, construídos a partir de trajetórias e vivências particulares (ABERS, 2015).

Esse novo olhar sobre a burocracia tem sido acompanhado pela necessidade de um aprofundamento do entendimento sobre os fatores que conferem maior liberdade à atuação do burocrata e os *empoderam* como atores capazes de influenciar o processo decisório de políticas públicas. Nesse enquadramento, os conceitos de discricionariedade e autonomia têm ganhado destaque. Enquanto o primeiro termo é associado à liberdade negativa e à possibilidade de ação dentro de uma estrutura de constrangimentos (ABERS; SANTIAGO, 2017; LOTTA; SANTIAGO, 2017); o segundo está relacionado à ideia de poder e de influência no processo político (ABERS; SANTIAGO, 2017; CARPENTER, 2001).

Este capítulo pretende contribuir para essa discussão ao analisar o que condiciona a ação dos burocratas em um contexto de mobilização e contestação política. Pretende-se explorar quais os efeitos da combinação de discricionariedade e autonomia burocrática na defesa de projetos políticos contenciosos por burocratas estatais. Mais especificamente, este texto tem como foco o ativismo realizado por analistas ambientais, no âmbito do licenciamento ambiental da usina de Belo Monte (BM), para a inclusão de demandas sociais no projeto da hidrelétrica. A partir das análises sobre autonomia e discricionariedade desses atores, é investigado o porquê desse ativismo ser assimétrico e concentrado. Assim, apesar de intensas e variadas, as mobilizações lideradas pelos técnicos da Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic) do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) foram centralizadas nas etapas iniciais do licenciamento ambiental e nas ações da diretoria. Além disso, o ativismo se

desenvolveu de forma irregular na estrutura do Ibama, alcançando apenas a Dilic. Como consequência, essa mobilização dos técnicos ambientais não influenciou de forma significativa as decisões de outros órgãos que atuaram no processo da usina (PEREIRA, 2014).

Os dados apresentados neste capítulo são provenientes do estudo dos 34 primeiros volumes do processo de licenciamento ambiental, e de entrevistas semiestruturadas com 49 atores da burocracia estatal e da sociedade civil. As entrevistas foram realizadas nas cidades de Altamira (PA), Belém (PA) e Brasília (DF) entre os meses de junho de 2012 e julho de 2014.

Além desta introdução, o presente estudo encontra-se dividido em quatro outras seções. A segunda seção apresenta um debate conceitual sobre autonomia e discricionariedade, enfatizando suas diferenciações e efeitos no processo de produção de políticas públicas. A terceira discute a transformação do ativismo social em ativismo institucional no caso da usina de Belo Monte, revelando como demandas e mobilizações sociais foram incorporadas pelos burocratas ambientais. A quarta seção oferece um histórico de ativismo dos analistas ambientais, acionando, para isso, as categorias de discricionariedade e autonomia. A quinta seção resgata as principais conclusões da pesquisa realizada.

2. Autonomia e discricionariedade: definições e efeitos para a produção de políticas públicas

A interpretação sobre o papel da burocracia estatal e sua lógica de atuação tem sido permeada pelos debates sobre autonomia e discricionariedade (LOTTA; SANTIAGO, 2017). Esses conceitos ganharam evidência a partir do surgimento de novas perspectivas sobre a burocracia que questionam o modelo weberiano, segundo o qual o burocrata era interpretado como um ator implementador das decisões formuladas na esfera política, executando as decisões políticas como se elas correspondessem às suas próprias convicções (WEBER, 2004). Assim, novos estudos têm apontado a capacidade do burocrata de “fazer política” ao tomar decisões que afetam – formal ou informalmente – a execução da política pública, como o escopo e público alvo da política em questão (LOTTA, 2014). Apesar dessa nova ênfase,

predomina ainda certa confusão conceitual em relação aos termos “discrecionabilidade” e “autonomia”, sendo comum sua utilização como conceitos sinônimos ou intercambiáveis (LOTTA; SANTIAGO, 2017). O objetivo desta seção é apresentar os avanços da literatura em relação à definição e diferenciação desses conceitos.

Os debates sobre discrecionabilidade burocrática alcançaram especial relevância no âmbito da “burocracia de nível de rua” porque, ao focarem nos burocratas implementadores de serviços públicos ou de aplicação de sanções, destacaram que esses atores possuem liberdade para tomar decisões sobre políticas públicas. Para essa perspectiva, a discrecionabilidade pode ser entendida como a existência de algum nível de arbitrariedade por parte do burocrata nos limites da lei, representando certa liberdade dentro de constrangimentos (LOTTA; SANTIAGO, 2017). Abers e Santiago (2017, p. 184) associam discrecionabilidade à ideia de liberdade negativa ao ressaltar que

a discrecionabilidade não nos diz muito sobre o que o funcionário vai fazer com a liberdade que tem. Trata-se de uma espécie de liberdade negativa, que possibilita ou facilita a ação, mas não determina que haverá ação ou em que sentido ela necessariamente ocorre.

Essa liberdade poderia ser proveniente das características das regras que regulamentam a rotina de trabalho dos burocratas implementadores – ambiguidade, abrangência, lacuna ou excesso de normativas. A possibilidade de tomar decisões sobre políticas públicas também seria consequência da própria natureza do trabalho desses atores: como esses atores atuam entregando serviços e em contato com a população, é comum que eles vivenciem situações de imediatismo e de falta de recursos que acabam fazendo com que eles precisem tomar decisões por conta própria para adaptar a política formulada ao contexto social que eles encontram (LOTTA, 2014; LIPSKY, 1980). Além disso, a atuação desses burocratas é inserida em um contexto de delegação de atividades em que é impossível ao principal monitorar todas as ações dos atores. Nesse cenário, surgem brechas para que o burocrata elabore uma interpretação própria da política formulada (LOTTA, 2014).

A ideia de autonomia é definida a partir de um forte diálogo com os conceitos de poder, sendo entendida pela corrente neoweberiana como a capacidade de formular objetivos e prioridades políticas mesmo diante da oposição de elites sociais e em contextos econômicos desfavoráveis (SKOCPOL, 1985; SKOCPOL; FINEGOLD, 1992). Para essa abordagem, a autonomia seria fortalecida pelo conhecimento técnico dos burocratas e por sua atuação insulada dos grupos sociais. Carpenter (2001) apresenta uma definição semelhante, ao associar autonomia à capacidade de influência dos burocratas em relação às preferências e agendas de políticos e do público organizado. Para ele, a autonomia dependeria da diferenciação – entendida como a existência de preferências, ideologias e interesses da burocracia que a separaria dos atores políticos e de grupos sociais –, de capacidade técnica e criativa, e de legitimidade política ou de reputação construídas a partir da crença de que os burocratas podem oferecer soluções para problemas e ofertar benefícios de forma única. Abers e Santiago (2017) entendem a autonomia como a capacidade de influenciar o processo decisório, seja a partir do poder de persuadir os tomadores de decisão, seja a partir do poder de tomar decisões próprias. Para elas, a autonomia se refere “não apenas ao potencial de ação, mas a uma capacidade de agir” (ABERS; SANTIAGO, 2017, p. 184). Além dos aspectos individuais que possibilitam a autonomia, alguns autores enfatizam características organizacionais, como a posição ocupada na estrutura de poder da organização e o escopo e relevância das atribuições (HUPE, 2013; BATEY; LEWIS, 1982).

Não há consenso em relação aos efeitos da discricionariedade e da autonomia no processo de políticas públicas. Assim, a perspectiva de nível de rua tem enfatizado os efeitos relacionados a adaptações positivas da política a contextos e públicos específicos, produzindo customização e aperfeiçoamento (LOTTA, 2013; LIPSKY, 1980). Por sua vez, a autonomia burocrática em relação à esfera política é interpretada pela corrente neoweberiana como um elemento que pode produzir desvios na agenda governamental e nas políticas oficiais, prejudicando a fiel execução da política conforme ela foi criada (SKOCPOL, 1985). Essa visão disfuncional da autonomia é proveniente da interpretação weberiana de que cabe aos políticos eleitos elaborar as políticas, e aos burocratas, implementarem-nas. Por outro lado, os neoweberianos avaliam a autonomia em relação aos grupos sociais como um fator positivo para a coerência das políticas públicas,

ao evitar a captura das burocracias por múltiplos interesses existentes na sociedade. Essa captura levaria à fragmentação e à incoerência da ação estatal (SKOCPOL; FINEGOLD, 1992; EVANS; RUESCHMEYER, 1985). Para Evans (1995), a autonomia deveria ser complementada pela inserção e parcerias com os grupos sociais alvos de certas políticas. Segundo o autor, a “autonomia inserida” aumentaria a inteligência do Estado ao estimular a troca de informações entre atores sociais e burocratas.

Poucos estudos têm ressaltado a relação entre autonomia e discricionariedade e seus efeitos para o processo de políticas públicas. Uma exceção é o estudo de Abers e Santiago (2017) sobre a atuação de burocratas em questões de licenciamento ambiental no Brasil. De acordo com as pesquisadoras, enquanto esses burocratas agem em um contexto de intensa discricionariedade em relação aos pareceres que emitem, eles apresentam baixa autonomia tanto para influenciar as decisões de seus superiores como para exercer as amplas e diversificadas exigências de seu trabalho. A baixa autonomia do burocrata ambiental seria produto de fatores contingenciais da política ambiental, como o alto nível de interferência política e a temporalidade do licenciamento ambiental, que se insere em uma fase tardia do processo decisório de empreendimentos com impactos ambientais.

De forma semelhante, no caso da usina hidrelétrica de Belo Monte, os técnicos da Dilic atuaram com bastante discricionariedade no que diz respeito às suas competências técnicas: a elaboração do Termo de Referência (TR) para guiar os estudos de impacto ambiental; a análise do estudo de impacto ambiental; a elaboração de condicionantes ambientais; a elaboração de pareceres técnicos sobre a viabilidade da usina e sobre o cumprimento das condicionantes. Essa discricionariedade se refere tanto à liberdade para se posicionar em termos técnicos como contrários à aprovação das licenças ambientais, quanto à possibilidade de publicar e expressar essas análises. Entretanto, os técnicos atuaram em um contexto de forte pressão política exercida por outros órgãos e por instâncias superiores ao Ibama. Assim, esse conjunto de pareceres técnicos deu origem ao Relatório de Processo Ambiental, consolidado pela diretoria da Dilic e enviado à Comissão de Aprovação do Licenciamento, composta pelo diretor do Ibama e por diretores do órgão. Os pareceres dos técnicos tiveram pouca influência na decisão final sobre a emissão das licenças, revelando baixa capacidade de influência (ou autonomia) dos técnicos da Dilic em outras esferas do instituto.

3. A mobilização em torno da usina de belo monte: a transformação do ativismo social em estatal

Os debates sobre a usina de Belo Monte remontam à década de 1970 e se inserem na estratégia do governo militar de construir um complexo de hidrelétricas no rio Xingu, como forma de diversificar a matriz energética brasileira em um contexto de crise do petróleo (DÓRIA, 1976). Os primeiros planejamentos de Belo Monte, conhecida naquele momento como Kararaô,¹ posicionavam a usina como peça fundamental em um conjunto de hidrelétricas que, somadas, gerariam severos impactos sociais e ambientais, como o alagamento de 13 territórios indígenas (TI) e de uma área equivalente a 18.000 km² (BRASIL, 2010, 2011; JAICHAND; SAMPAIO, 2013). Naquela conjuntura, o primeiro estudo de inventário da bacia do rio Xingu, finalizado em janeiro de 1980, apontava sete locais adequados à implementação de hidrelétricas, destacando a região da Volta Grande do Xingu, em que foram previstos dois aproveitamentos: a usina de Kararaô, que teria uma área alagada de 1.160 km²; e a usina de Babaquara, com área alagada entre 3.940 e 6.140 km². Em conjunto, as duas usinas teriam uma potência instalada de cerca de 14.000 MW (ANA, 2009).²

Os debates em torno da necessidade, dos impactos e da viabilidade de Belo Monte catalisaram diversas mobilizações e desencadearam processos de conflito e de negociação, o que fez com que a usina se tornasse umas das hidrelétricas mais conhecidas do mundo. Por um lado, o governo militar ressaltava a necessidade da construção de grandes usinas hidrelétricas na Amazônia para viabilizar a implementação de diversos projetos desenvolvimentistas que dinamizariam a economia nacional e ajudariam a inserir a região amazônica no espaço produtivo do país (DÓRIA, 1976; LA ROVERE; MENDES, 2000); por outro, a implementação de uma grande usina em uma região com forte presença de populações indígenas, unidades de conservação e com grande biodiversidade alertou ambientalistas nacionais e internacionais, grupos indígenas e organizações de direitos humanos para seus severos impactos.

¹ O nome da usina foi alterado no final do I Encontro dos Povos Indígenas do Xingu, em 1989.

² Nota Técnica nº 129/2009/GEREG/SOF/ANA.

Além disso, havia o receio de que as intenções de dinamização da economia e de melhoria da infraestrutura na região do Xingu teriam efeitos inversos, já que a atração de um grande contingente populacional sobrecarregaria a estrutura de serviços básicos da região, como os da área de saúde e educação, que já eram insuficientes para a população local à época. O histórico de atuação do governo federal na Amazônia aumentava esse receio: as hidrelétricas construídas na região nesse período – como Balbina, no rio Uatumã, no estado do Amazonas; e Tucuruí, no rio Tocantins, estado do Pará – foram planejadas e implementadas sem cuidados com questões ambientais e sociais (LA ROVERE; MENDES, 2000); o projeto de colonização da região, na década de 1970, cujo carro chefe foi a construção da rodovia Transamazônica, fracassou e foi abandonado pelo governo federal, deixando os colonos em uma região sem infraestrutura básica (SOUZA, 2006).

O histórico de ativismo em torno da usina hidrelétrica de Belo Monte tem início na década de 1980, sendo caracterizado pelo predomínio de atores da sociedade civil, pela articulação entre atores locais e internacionais e pela confrontação com o Estado. Esse ativismo foi protagonizado por movimentos sociais e por organizações da sociedade civil da região de influência do Xingu que se organizaram, na década de 1970, em resposta à implementação de diversos projetos de desenvolvimento planejados pelos governos militares. Nesse período, organizações foram fortalecidas ou criadas com o objetivo de denunciar a natureza autoritária desses projetos e suas consequências socioambientais (SILVA, 2008; SOUZA, 2006) como, por exemplo, a Prelazia do Xingu e o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), ligados à ala progressista da Igreja Católica; também atuaram nessa frente grupos indígenas, a exemplo dos Kayapós; sindicatos rurais; movimentos das mulheres e organizações que defendiam um modelo alternativo de desenvolvimento para a região, como o Movimento pela Sobrevivência da Transamazônica (MPST).

O auge do ativismo contra a usina é representado pelo Primeiro Encontro dos Povos Indígenas do Xingu, em 1989. O encontro é considerado um marco do socioambientalismo brasileiro e foi organizado a partir da forte articulação entre os Kayapós e atores internacionais, como *Friends of the Earth* e *Survival International* (FISHER, 1994). O objetivo principal do evento era contestar a construção de um complexo de hidrelétricas

planejadas para o rio Xingu, mas o escopo do debate acabou sendo ampliado para discutir um modelo de desenvolvimento para a Amazônia brasileira, os problemas ambientais da região e o caráter pouco participativo do processo decisório dos projetos do governo federal para a Amazônia. O evento, que durou uma semana, contou com a participação de 650 índios, 150 jornalistas, 300 ambientalistas, ONGs, representantes da mídia nacional e internacional, além de políticos e burocratas (MCCORMICK, 2011; SOUZA, 2006). Desse último grupo participaram o então presidente da Eletrobras, Antônio Muniz Lopes, o presidente do Ibama, Fernando César Mesquita, o prefeito de Altamira, Armindo Denadin, além de deputados federais.

O Primeiro Encontro dos Povos Indígenas do Xingu teve grande repercussão nacional e internacional. McCormick (2011) revela que, apesar da falta de abertura política por parte do Estado brasileiro no período, essa primeira mobilização foi capaz de dar visibilidade aos impactos que a usina causaria nos povos indígenas, suas consequências sociais e ambientais e os problemas de engenharia do projeto. A movimentação que culminou com o encontro de 1989 tem sido relacionada à suspensão do projeto no final da década de 1980 pelo governo brasileiro. Nas palavras de Carvalho (2006, p. 258):

O período desta aliança entre ambientalistas e indígenas, em um momento de grande visibilidade desses dois grupos e de grande pressão internacional sob o Banco Mundial devido ao seu pobre histórico ambiental, culminou no cancelamento do empréstimo para a Eletronorte.

Belo Monte reaparece na agenda governamental em 1993, quando técnicos do Departamento Nacional de Água e Energia Elétrica (Dnaee) e da Eletrobras se reuniram para analisar o projeto da usina, concluindo que seria necessária uma revisão dos estudos sobre a hidrelétrica para garantir sua viabilidade sociopolítica (MOYA; FRANCO; REZENDE, 2007). Neste sentido, em 1994, a Portaria nº 769 do Dnaee, determinou a criação de um grupo composto pelo Dnaee, pela Eletrobras e pela Eletronorte com o objetivo de tornar o projeto econômica, social e politicamente viável. Surgiu a proposta de alterar o sítio de barramento, o que minimizaria os impactos ambientais na qualidade da água do rio Bacajá, eliminaria a interferência do reservatório na terra indígena Paquicamba, e diminuiria a área de inundação do reservatório do

AHE Belo Monte,³ reduzindo os custos com relocações (BRASIL, 2010). Essas alterações foram incorporadas às revisões subsequentes dos estudos de inventário e de viabilidade da usina.⁴ A retomada de Belo Monte na agenda governamental foi formalizada com o lançamento do “Avanço Brasil”, plano plurianual referente ao período de 2000 a 2003 que incluía a usina no portfólio dos projetos de infraestrutura (FEARNSIDE, 2002).

As alterações no projeto, interpretadas inicialmente como conquistas da mobilização contrária a usina, logo foram ressignificadas e associadas a novas ameaças. Assim, a redução do reservatório faria com que a potência instalada de produção de energia elétrica de 11,2 mil MW fosse alcançada por apenas três meses ao ano. Isso representaria um grande estímulo para, no futuro, o governo brasileiro investir na construção de outras hidrelétricas no Xingu para garantir a eficiência energética da usina, como era previsto nos planos iniciais da década de 1970 (BERMANN, 2002). O não alagamento de terras indígenas também passou a ser questionado, sendo visto como uma manobra do governo do período para afirmar que grupos indígenas não seriam afetados e, dessa forma, justificar a não realização de oitivas das comunidades indígenas. Além disso, o desvio da maior parte do fluxo de água do rio Xingu, em um trecho de cerca de 100 km na Volta Grande do Xingu, para uma área de florestas e de assentamentos de agricultores, afetaria diretamente os grupos indígenas Arara e Juruna do Paquicamba. Esse desvio representaria o maior trecho de vazão reduzida provocado por hidrelétricas no Brasil (MAGALHÃES; HERNANDEZ, 2009). Com a reformulação do projeto, ameaças a outros grupos vulneráveis também começaram a ser evidenciadas, como os efeitos negativos na pesca e na produção agrícola em pequena escala (PEREIRA, 2014).

Nesse contexto, o ativismo contra a usina é retomado, mas em bases diferentes, surgindo uma forte articulação entre atores da sociedade civil e atores estatais, além do deslocamento da mobilização social para o interior de certas burocracias estatais, onde alguns funcionários públicos começaram

³ De acordo com o projeto atual da usina, a área de alagamento é de 516 km².

⁴ A revisão do estudo de viabilidade ocorreu no ano de 2002; a atualização dos estudos de inventário, em 2007.

a defender os interesses e demandas de grupos vulneráveis afetados pela usina. Assim, o embate e a confrontação em relação ao Estado, típicos do ativismo inicial, perde espaço para a realização de parcerias e redes entre atores situados dentro e fora do Estado. Nesse cenário, alguns burocratas (do Ministério Público Federal, do Ibama, da Funai e da Secretaria Geral da Presidência da República) começaram a questionar o projeto da usina e a tentar influenciar as decisões de órgãos da Administração Pública Federal.

A incorporação do ativismo em torno de Belo Monte por atores estatais é facilitada pelas reformas institucionais do período de redemocratização que culminaram em uma reconfiguração da legislação ambiental e do processo decisório de empreendimento com impactos ambientais. Essas legislações atuaram no sentido de fortalecer e ampliar as competências de órgãos estatais responsáveis pela defesa de interesses socioambientais (PEREIRA, 2013). Destarte, em julho de 1985 foi aprovada a Lei nº 7.347, a Lei de Ação Civil Pública, que possibilita que interesses ambientais, do consumidor e difusos sejam defendidos legalmente. Tal lei aumentou consideravelmente os poderes do Ministério Público de intervir no processo decisório de empreendimentos com impactos ambientais, ao mesmo tempo em que facilitou o encaminhamento de demandas da sociedade civil para a esfera política (COSTA, 2010). Desde então, o órgão tem sido considerado um advogado ambiental e negociador da sociedade (HOCHSTETLER; KECK, 2007; MCALLISTER, 2004, 2008). A Lei nº 6.938/1981 criou um sistema nacional, integrado pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e uma política nacional para o meio ambiente. Foi introduzida também a necessidade de licenças ambientais e de Estudos de Impacto Ambiental (EIAs) para projetos que causam alterações ecossistêmicas (HOCHSTETLER; KECK, 2007; COSTA, 2010).⁵

Paralelamente à reforma legislativa, ocorreu uma reestruturação dos órgãos com competências na área ambiental. Essa reforma foi impulsionada, no governo Sarney, por pressões internacionais, pelas críticas aos

⁵ Outras legislações que fortalecem e ampliam as competências de órgãos que atuam na área socioambiental são a Resolução do Conama n. 9/1987; o artigo 231 da Constituição Federal de 1988; e a Lei nº 7804 de 1989.

projetos desenvolvimentistas e pelo comprometimento do governo com a redução do desmatamento na Amazônia. Assim, no ano de 1989, foi criado o Ibama com status de agência ambiental líder e com a função de coordenar e harmonizar as atividades relacionadas à proteção ambiental, anteriormente fragmentadas em diversos órgãos. Grande parte das novas normativas, que previam um processo decisório mais rigoroso para a aprovação de projetos com impactos ambientais, seria encabeçada pelo Ibama – como a análise de EIAs e a aprovação de licenças ambientais. Formalmente, o órgão representava um papel central no processo decisório de grandes empreendimentos, reportando-se diretamente à Presidência da República e englobando a Secretaria do Meio Ambiente (Sema) e o Conama (HOCHSTETLER; KECK, 2007). Em 1992, com a criação do Ministério do Meio Ambiente, o Ibama passou a ser uma autarquia subordinada ao novo ministério.

Essas reformas representaram o gatilho inicial que possibilitou que alguns burocratas passassem a defender um projeto político alternativo para a região amazônica, permitindo que certos atores localizados dentro do Estado questionassem uma política oficial a fim de defender interesses socioambientais e os direitos de populações vulneráveis. Desse modo, na fase de licenciamento, alguns analistas ambientais passaram a atuar constantemente no processo decisório da usina com o objetivo de defender o interesse de grupos minoritários e de diminuir ou reverter os impactos da usina nessas populações (PEREIRA, 2014). Essa militância ocorreu de forma sobreposta às mobilizações de diversas organizações da sociedade civil local e nacional. Em alguns momentos, é possível perceber uma articulação e certa influência do movimento social na atuação dos analistas ambientais como, por exemplo, o valor dado às manifestações de organizações da sociedade civil em audiências públicas no momento de elaboração de algumas condicionantes da LP; ou os impactos dos alertas da comunidade local sobre o TVR e as consequências sociais da usina na elaboração do Termo de Referência. Esse ativismo foi instrumentalizado, principalmente, a partir da elaboração de pareceres e de notas técnicas que ressaltavam os impactos socioambientais da usina e a impossibilidade de atestar sua viabilidade. Entretanto, esse ativismo foi assimétrico e concentrado nas etapas iniciais do licenciamento ambiental. A aplicação dos debates sobre autonomia e discricionariedade será utilizada, na próxima seção, para analisar essas características da mobilização institucional.

4. A atuação do Ibama: autonomia, parcerias e coordenação governamental

A atuação do Ibama na construção da usina de Belo Monte teve início em 20 de março de 2006, quando a Eletrobras solicitou a abertura do processo de licenciamento ambiental da hidrelétrica junto ao órgão. Assim, a agência foi responsável pela análise e concessão da licença ambiental prévia, em 2010; de instalação, em 2011; e de operação, em 2016. Mais especificamente, dentro do Ibama, a Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic) possui a competência de analisar os pedidos de licença e, no caso de hidrelétricas, a Coordenação de Energia Hidrelétrica e Transposição (Cohid) possui a atribuição de licenciar esses projetos, no âmbito da Dilic.

O licenciamento de Belo Monte se revelou um grande desafio para o Ibama por causa do grande volume de trabalho, dos prazos curtos, tendo em vista a complexidade do empreendimento, e, principalmente, das pressões sofridas pelo órgão advindas da sociedade civil e do governo. De acordo com um analista entrevistado, Belo Monte “é uma obra de interesse do Estado e de não interesse de vários outros grupos. Então tem pressão de todos os lados” (Brasília, 04/06/2014).⁶ O órgão sofreu pressões do governo para emitir licenças ambientais de forma rápida, o que consiste em uma tarefa difícil em se tratando de empreendimentos de grande complexidade. Por parte da sociedade, grupos sociais tendem a interpretar que o poder de decidir pela implementação do empreendimento se concentra no Ibama, demandando ações da autarquia ambiental. Essa situação acabou estimulando o surgimento de um forte ativismo dentro do Ibama, principalmente a partir de 2009, antes da emissão da licença prévia (LP). Esse ativismo foi motivado, especialmente, por duas questões: *i*) as fortes pressões do governo, representado especialmente pelas ações da Casa Civil da Presidência da República, e da Norte Energia, consórcio que possuía a concessão para implantação e operação da usina, que impediram que a agência elaborasse um entendimento aprofundado sobre os reais impactos da usina e sua viabilidade ambiental; *ii*) a constatação de que os impactos sociais da

⁶ Entrevista realizada no âmbito da pesquisa de doutorado de Pereira (2014).

usina seriam extremamente graves, especialmente em uma região carente de serviços e equipamentos sociais básicos.

Como será detalhado nas seções seguintes, esse ativismo foi possibilitado pela discricionariedade dos analistas da Dilic, permitindo que esses atores reinterpretassem regras e ampliassem suas competências, atuando em intensa parceria com a sociedade civil e com outros atores governamentais. Não obstante, as iniciativas e as propostas que surgiram a partir desse ativismo foram limitadas por causa da baixa autonomia desses atores.

4.1 A discricionariedade como condição do ativismo

A discricionariedade dos analistas ambientais é proveniente, em grande medida, das características das normativas que regulam o setor ambiental. Nesse sentido, a falta de regulamentação e de definição de “viabilidade ambiental” permitiu que os burocratas do Ibama responsáveis pelo projeto de Belo Monte atuassem além das questões ambientais, incluindo também ações com o objetivo de mitigar ou impedir impactos sociais. Além disso, a pouca precisão dessas normativas ambientais possibilitou que analistas assumissem o papel de coordenadores de múltiplos atores – sociais e estatais – em torno da defesa de melhoria das condições sociais da região do Xingu.

De acordo com a Instrução Normativa nº 184 de 2008⁷ do Ibama, a autarquia ambiental atua dentro do processo de licenciamento: de um lado, como órgão responsável pela análise da viabilidade ambiental do empreendimento e, de outro, como agente condutor e coordenador de um processo que abarca diversos órgãos estatais, cada qual com sua competência. Ademais, a articulação do Ibama com vários órgãos estatais aparece como uma previsão do modelo de licenciamento ambiental regulamentado pela resolução nº 237 de 1997 do Conama. Nesse sentido, o artigo IV dessa resolução determina que:

⁷ Esta instrução organiza os procedimentos de licenciamento ambiental federal a partir da consolidação das normativas ambientais existentes.

O Ibama fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento. (BRASIL, 1997).

A Instrução Normativa nº 184 de 2008 prevê os momentos em que os “órgãos intervenientes” no processo de licenciamento devem atuar: no âmbito das discussões do Termo de Referência,⁸ do Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA-Rima) e antes da emissão da licença de instalação (LI). Entretanto, essas normativas não regulamentam como a coordenação entre Ibama e agências estatais deve ocorrer na prática no licenciamento ambiental. Assim, não são estabelecidos quais órgãos devem ser consultados nem o formato dessa interação, o que confere certa liberdade para os analistas ambientais definirem esses aspectos. De acordo com os entrevistados, no caso específico de BM, os analistas ambientais fizeram um esforço atípico para incluir um número variado de órgãos estatais, criando múltiplos momentos de diálogo. Com isso, órgãos que antes nunca haviam interagido no licenciamento ambiental tiveram participação garantida, a exemplo da inclusão do Ministério das Cidades para contribuir com a discussão sobre o reassentamento urbano.

Assim que o licenciamento foi iniciado, os analistas do Ibama convidaram várias agências estatais – como a Fundação Nacional do Índio (Funai), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) e a Agência Nacional de Águas (ANA) – para a realização de vistorias na região de implementação do empreendimento e para participar de reuniões públicas com a comunidade a fim de colher subsídios para a elaboração do Termo de Referência. O envolvimento dessa grande diversidade de atores foi crucial para que a equipe técnica comesasse a entender os principais impactos da obra como, por exemplo, o efeito da usina na população de

⁸ O TR é um documento que deve nortear a elaboração dos estudos ambientais de responsabilidade do empreendedor.

peixes e os impactos no trecho de vazão reduzida (TVR). O TR estabeleceu diretrizes importantes que, inclusive, fizeram com que o empreendedor realizasse uma alteração importante no projeto de viabilidade de 2002, relacionada às vazões do TVR.

A interação entre diversos órgãos estatais foi intensificada mais uma vez no momento de análise do EIA-Rima, a partir de 2009, quando o Ibama solicitou a contribuição de várias instituições para que os estudos ambientais fossem abordados a partir de diversos pontos de vista relacionados com as competências desses órgãos. Dessa forma, o Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade (ICMBio) deveria contribuir com a análise do EIA-Rima a partir de um olhar sobre as unidades de conservação; o Iphan deveria dar atenção ao patrimônio arqueológico; a Funai estudaria os documentos enfatizando os impactos em comunidades indígenas; a Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde daria enfoque à relação entre a construção da hidrelétrica e a proliferação de vetores da malária. Já nesse momento, há uma articulação com burocratas da ANA, que enviaram sugestões sobre as vazões a serem mantidas no TVR.

No final de 2009, alguns meses antes da emissão da LP, uma grande variedade de órgãos estatais emitiu pareceres ao Ibama, apontando a viabilidade do empreendimento em relação às suas áreas de competência, mas estabelecendo condicionantes e recomendações que deveriam ser observadas pelo empreendedor. Essas condicionantes foram incluídas pelos analistas do Ibama nas condicionantes da LP.

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

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

Nesse contexto, seria extremamente difícil para o empreendedor preparar a região para receber uma obra do porte de BM sem a ajuda do governo federal. De acordo com os entrevistados, uma das estratégias dos analistas do Ibama foi adotar uma postura política a fim de defender, dentro do governo federal – mais especificamente, junto ao Ministério do Meio Ambiente e a Casa Civil, que realizava a gestão dos projetos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) –, a retomada e o aceleração da implementação do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRS-X). Os debates iniciais sobre o plano remontam aos anos de 2003 e 2004, no início da gestão do ex-presidente Lula. Entretanto, em 2009, a mobilização em torno do plano começava a perder força. De acordo com um entrevistado da Casa Civil (Brasília, 14/05/2014), os debates iniciais em relação ao plano elencavam como eixo condutor o objetivo de produzir desenvolvimento regional a partir da implementação de projetos sociais e ambientalmente sustentáveis, paralelamente à instalação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

No período que antecede a aprovação da LP, diversos pareceres (como o Parecer nº 06/2010, de 26 de janeiro de 2010) dos analistas do Ibama ressaltavam a importância da implementação do PDRS- X, reforçando os esforços do setor elétrico e da Casa Civil para concretizar o plano. Como resultado, nessa mesma época, a Casa Civil e o setor elétrico iniciaram as primeiras ações para efetivamente implementar o plano, como

a criação do Grupo de Trabalho Intergovernamental que tinha a missão de finalizar o projeto do PDRS-X.

Outra estratégia dos analistas do Ibama para enfrentar os possíveis impactos sociais da usina foi o estabelecimento de condicionantes denominadas “ações antecipatórias” (condicionantes de número 2.10 e 2.11 da LP), que previam medidas ligadas à infraestrutura e que deveriam ser implementadas pelo empreendedor antes do início das obras com o intuito de preparar a região para receber BM. Nesse mesmo contexto, foi inserida uma condicionante na LP relacionada ao TVR, resultado do trabalho conjunto entre analistas do Ibama e da ANA. Em decorrência disso, foi determinado que, nos primeiros anos de operação da usina, seria utilizado um hidrograma conservador.

Os meses anteriores à emissão da licença de instalação (LI) repetem o mesmo movimento ocorrido no período anterior a LP: uma intensa consulta e manifestação de órgãos variados quanto à emissão da nova licença. Como exemplo, em novembro de 2010, o Departamento de Produção Mineral do Ministério do Meio Ambiente declarou não haver óbices para a continuidade do licenciamento ambiental, mas exigiu a elaboração de um “programa de salvamento do patrimônio paleontológico” para ser executado durante a construção da usina. No mesmo período, o ICMBio encaminhou informações para o Ibama que tratavam da indicação de uma área para a criação de uma Unidade de Conservação. Em janeiro de 2011, o Iphan elencou uma série de condicionantes para a emissão da LI. No mesmo mês, a Funai afirmou não haver empecilhos para a emissão da licença de instalação das obras iniciais de BM, desde que as condicionantes tivessem sido garantidas.

Os analistas do Ibama também assumiram um papel de forte articulação e de “negociador” com atores da sociedade civil, extrapolando a previsão da legislação ambiental brasileira de que a interação, no âmbito do licenciamento ambiental, ocorreria via audiências públicas organizadas pela agência ambiental. Dessa forma, uma das primeiras ações do órgão ambiental após o início do licenciamento foi convidar a sociedade civil para reuniões públicas com o objetivo de informar a população sobre o licenciamento de BM e de colher subsídios para a elaboração do Termo de Referência.

A interação formal com a sociedade civil no processo decisório de BM ocorreu por meio de audiências públicas em novembro de 2009.

Essas audiências aconteceram no âmbito do processo de licenciamento ambiental, tendo o objetivo de apresentar e discutir o EIA-Rima do projeto de Belo Monte, como previsto pela resolução nº 9/87 do Conama. Todavia, a equipe do Ibama não conseguiu finalizar a análise das sugestões e críticas provenientes das audiências, já que um memorando do presidente do Ibama solicitou que os técnicos interrompessem as análises referentes à LP devido aos prazos para a aprovação da licença. Assim, não houve nenhum tipo de sistematização do debate e das questões colocadas durante as audiências. Soma-se a isso a declaração dos técnicos do Ibama, expressas no Parecer Técnico nº 114/2009, de que, devido aos prazos estipulados pela Presidência, os técnicos não haviam analisado “com profundidade” as contribuições das audiências públicas para a emissão da LP.

Analistas ambientais entrevistados revelam que, apesar disso, muitas questões levantadas foram incorporadas pela equipe técnica do Ibama. Por exemplo, a necessidade de qualificar a mão de obra para ser aproveitada na construção da usina foi algo que surgiu nas audiências e se transformou em uma das condicionantes da LP.

Os técnicos do Ibama também afirmam que a preocupação do órgão com a falta de infraestrutura na região do Xingu para receber BM surgiu, em parte, a partir de demandas expressas pela sociedade nas audiências públicas. A Nota Executiva nº 001/2010 da Cohid/Cgene/Dilic/Ibama revela que:

Dentre as manifestações mais contundentes levantadas pela comunidade local na ocasião das audiências públicas foram as questões sobre a infraestrutura das cidades que receberão os maiores contingentes populacionais porventura da construção da UHE Belo Monte. Estas questões se basearam na necessidade de incremento nos sistemas de saúde, educação, saneamento básico, moradia e mobilidade urbana, que, considerando o estágio atual de Altamira/PA, por exemplo, não atendem à população local [...]. A migração de trabalhadores e suas famílias para preenchimento das vagas abertas por ocasião da construção da usina tornará a cidade de Altamira caótica e com pouca capacidade de suporte, potencializando os conflitos socioeconômicos. (IBAMA, 2010a, p. 15).

Essa demanda foi um dos fatores que levou analistas do Ibama a incluir a condicionante 2.10, em que são estabelecidas “ações antecipatórias” à implantação da usina, obrigando o empreendedor a investir, de acordo com a nota citada, em “realocação e readequação urbana com a construção de moradias adequadas, de alvenaria, com sistema de drenagem pluvial, esgotamento sanitário e vias pavimentadas” (IBAMA, 2010, p. 1). Foi estabelecido, ainda, que o empreendedor deveria financiar um sistema de saneamento básico que proporcionasse 100% de tratamento de água e de esgoto para a toda a cidade de Altamira.

Além dessas interações de caráter mais institucional entre analistas ambientais e grupos da sociedade civil, ocorreram encontros informais, como a reunião entre grupos indígenas e o Ibama, no dia 14 de setembro de 2009, na Casa do Índio, em Altamira. Ademais, durante a primeira etapa do processo de licenciamento ambiental, foi bastante comum a visita e a realização de reuniões entre atores centrais na mobilização contra e a favor da usina – como o Fort Xingu e o Instituto Socioambiental (ISA) – e técnicos do Ibama.

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

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

4.2 A baixa autonomia como elemento limitador do ativismo

A atuação dos analistas do Ibama no processo de Belo Monte é marcada por baixos níveis de autonomia, o que é explicitado pela incapacidade desses burocratas de influenciar questões centrais do processo decisório e de implementação da usina. Essa incapacidade é acompanhada pela constante interferência política nas decisões e atividades dos analistas ambientais. Assim, no contexto de análise da LP, em janeiro de 2010, foi realizada uma reunião entre Ibama, Eletrobras e Casa Civil, em que foram acordados prazos para a finalização da análise ambiental a fim de conceder a LP. Como resultado, os técnicos da Dilic criaram, no mesmo dia, um grupo de trabalho executivo composto por seis servidores a fim de realizar uma análise conclusiva, até o dia 18 de janeiro, de todos os documentos complementares enviados pela Eletrobras para embasar a licença ambiental, como o relatório complementar referente ao hidrograma ecológico e a qualidade da água.

Um dos desdobramentos da atuação desse grupo foi a publicação pela Dilic do Parecer nº 06 de 2010, no dia 26 de janeiro de 2010, cujo objetivo era analisar a viabilidade da usina. Os técnicos concluíram que os estudos ambientais estavam completos, mas apontaram algumas deficiências no projeto da usina, como a existência de contradições sobre a entrega de energia produzida por Belo Monte ao Sistema Interligado Nacional. Já no dia 28 de janeiro de 2010, o Despacho nº 05/2010 da Cohid aponta pendências para a emissão da LP. Soma-se a isso a Nota técnica nº 04/2010, que afirma não haver elementos suficientes para atestar a viabilidade ambiental do empreendimento até que sejam equacionadas as pendências apontadas no Parecer nº 6 de 2010.

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

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

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

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

A estratégia dos analistas da Dilic, diante desse cenário, foi o estabelecimento de condicionantes rigorosas que aumentassem a garantia da qualidade social e ambiental do projeto. Exemplo disso é a condicionante 2.1, que, diante da incerteza sobre qual seria a vazão ideal para o TVR, estabeleceu que o empreendedor deveria testar um hidrograma conservador nos primeiros anos de operação da usina e que, apenas depois desse período, seria escolhido o modelo de vazão para o trecho.

A emissão da Licença de Instalação também se insere em um contexto bastante polêmico. No período entre a concessão da LP e da LI, houve intensa fiscalização, e análise, do cumprimento das condicionantes estabelecidas pela LP, que deveriam ser concluídas como requisito para a aprovação da LI. Esse monitoramento foi coordenado pelo Ibama e contou com a atuação de órgãos estatais variados. Em agosto de 2010, por exemplo,

a Funai enviou um ofício (nº 557/2010) para o Ibama sobre o andamento das condicionantes indígenas, concluindo que:

Diante do exposto, informamos que a Funai considera que as condicionantes não têm sido cumpridas de maneira satisfatória até o presente momento, comprometendo sua total execução quando da solicitação da próxima licença prevista no licenciamento ambiental, impedindo assim qualquer manifestação favorável da Funai em relação à continuidade do empreendimento. (FUNAI, 2010, fl. 2).

A partir de meados de 2010, os analistas da Dilic começaram a cobrar do empreendedor o cumprimento da condicionante nº 2.10, estabelecida na LP, que previa a realização de ações antecipatórias de infraestrutura antes do início da implementação da usina. Conforme o acordado na LP, o ganhador do leilão de outorga deveria apresentar, em até 30 dias após a definição do concessionário de geração, a estratégia para garantir que toda infraestrutura prévia necessária fosse efetivamente implantada. Entretanto, até o dia 15 de junho, quase dois meses após a realização do leilão, nenhuma medida por parte do vencedor – a Norte Energia – havia sido tomada.

Uma reunião, ocorrida no dia 31 de agosto de 2010, com a presença da Eletronorte, da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf), da Eletrobras, do Ibama, da Leme Engenharia e da Norte Energia reforça o argumento de que o período entre LP e LI foi marcado pela grande preocupação dos analistas ambientais com o cumprimento das condicionantes. Por um lado, os técnicos do Ibama afirmavam que as condicionantes estavam longe de serem atendidas, além de enfatizarem que as ações antecipatórias deveriam ser finalizadas antes do início das obras. Por outro lado, a Norte Energia e a Eletrobras ressaltavam que a construção do canteiro de obras deveria ser iniciada ainda em 2010, no período de seca da região (que se estende até novembro).

Diante do não cumprimento de diversas condicionantes estabelecidas na LP, a solução encontrada pelo empreendedor foi solicitar a LI apenas para as instalações iniciais do empreendimento, que corresponde à infraestrutura logística para subsidiar a construção da hidrelétrica (como o canteiro de obras, o alojamento, o acesso rodoviário etc.). Entrevistados do Ibama revelaram

que o empreendedor utilizou o argumento em defesa de uma LI parcial a partir da necessidade de cumprir o cronograma estabelecido pela Aneel.

Entretanto, os técnicos do Ibama julgaram inviável a emissão da licença de instalação parcial naquele momento porque, como explicitado no Parecer nº 88/2010, as ações antecipatórias não tinham sido concluídas:

Para o atendimento desta ação antecipatória, o empreendedor deverá, pelo menos antes da emissão da LI das Instalações Iniciais, iniciar a implantação de saneamento em Belo Monte e em Belo Monte do Pontal e, concomitantemente às obras do empreendimento, iniciar as obras de saneamento em Altamira e em Vitória do Xingu. Destaca-se que as obras de saneamento básico incluem o tratamento de água para abastecimento, rede de distribuição de água tratada, coleta e tratamento de esgotos, drenagem urbana, coleta e disposição de resíduos urbanos. (IBAMA, 2010b, fls. 6-7).

Os técnicos do Ibama ressaltavam outras ações antecipatórias importantes que ainda não haviam sido iniciadas, como o Programa de Incentivo à Capacitação Profissional e o Programa de Orientação e Monitoramento da População Migrante. Em relação às 40 condicionantes específicas estabelecidas na LP, apenas 23 foram consideradas como necessárias para a emissão da primeira licença de instalação. Dessas, 21 ainda não tinham sido atendidas na data de elaboração do parecer, no dia cinco de outubro de 2010.

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

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

Ressalta-se que, pelas características estratégicas e prioritárias da UHE Belo Monte para manter o equilíbrio entre a oferta e a demanda de energia elétrica no país, a manutenção do cronograma das obras do empreendimento e cumprimento de prazos e acordos estabelecidos no contrato de concessão são imperativos, sob pena de graves riscos ao empreendedor e cumulativamente a sociedade. Assim, solicito a atenção de vossa Excelência, para que a emissão da Licença de Instalação do empreendimento venha ocorrer até 15 de fevereiro de 2011, permitindo a mobilização no mês de março para início efetivo das obras em abril deste ano. (NORTE ENERGIA, 2011, fl. 3.768).

Às vésperas da emissão da primeira LI, os analistas do Ibama publicaram, no dia 21 de janeiro de 2011, a Nota técnica nº 08/2011. Dessa vez, foi constatado que uma condicionante não havia sido atendida e 12 condicionantes se enquadravam na categoria “parcialmente atendida” ou “em atendimento”. Algumas condicionantes parcialmente atendidas podem ser classificadas como de extrema importância, como é o caso da condicionante nº 2.6, que se referia à elaboração do Plano Básico Ambiental, contendo detalhamento dos planos, programas e projetos socioambientais previstos no EIA e suas complementações. Outros exemplos são as ações nas áreas de saúde, educação e saneamento.

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

5. Considerações finais

A incorporação do ativismo em torno do projeto da usina de Belo Monte pelos analistas ambientais do Ibama foi condicionada pela discricionariedade e autonomia desses burocratas. Assim, a discricionariedade viabilizou o engajamento com outros atores e a mobilização de ideias, funcionando como um instrumento para que analistas reinterpretassem e ampliassem suas competências e atribuições no âmbito do licenciamento ambiental. Nesse contexto, os analistas assumiram uma posição política de articulação entre atores estatais e da sociedade civil. Essa interação, por sua vez, embasou e alimentou ações de mobilização variadas: forneceu informações para que os técnicos do Ibama defendessem a inclusão de condicionantes não apenas ambientais, mas também sociais, fortaleceu o projeto de retomada do PDRS-X e conferiu suporte para que os analistas ambientais questionassem, por meio de pareceres, a viabilidade da usina.

Essas mobilizações foram concentradas, especialmente, no contexto de aprovação da LP e da LI, alcançando principalmente ações de natureza interna à Dilic. Dessa forma, no âmbito da diretoria, os analistas tiveram liberdade para elaborar e publicar pareceres que questionavam a viabilidade da usina e que denunciavam suas consequências sociais. Também tiveram liberdade para elaborar condicionantes de caráter social, a exemplo das ações antecipatórias. Do mesmo modo, esses burocratas gozaram de discricionariedade para reformular sua lógica de trabalho, atuando como articuladores políticos em torno da defesa de um projeto de contenção dos impactos sociais da usina.

O ativismo desses analistas, entretanto, foi incapaz de alcançar e de influenciar de forma significativa os tomadores de decisão localizados fora da diretoria. Mesmo dentro da estrutura do Ibama, as manifestações e pareceres dos analistas não condicionaram as decisões da Comissão de Aprovação de Licenciamento. Nesse cenário, as ações antecipatórias foram implementadas com severos atrasos, inviabilizando em grande medida sua efetividade de preparar a região para receber a obra. Convém lembrar que as declarações e análises dos analistas da Dilic atestando a inviabilidade da LP e da LI foram desconsideradas.

Essa baixa autonomia dos analistas ambientais em um contexto de intensa discricionariedade é convergente com as análises de Abers e Santiago

(2017) e reforça os achados das autoras de que estudos sobre autonomia devem considerar não apenas as características individuais dos atores, mas também as contingências da política pública. No caso de Belo Monte, essas restrições institucionais foram marcadas por forte interferência política no Ibama, o que inviabilizou o poder dos analistas da Dilic de influenciarem os tomadores de decisão de instâncias superiores. Assim, a combinação de forte discricionariedade com baixa autonomia produziu um ativismo concentrado e assimétrico, alcançando apenas as fases iniciais do processo de licenciamento ambiental e se limitando, principalmente, às ações da Dilic.

O estudo apresentado neste capítulo evidencia que as características do ambiente institucional das políticas públicas fornecem constrangimentos e também recursos para a ação política. No caso de Belo Monte, a discricionariedade representou uma condição de liberdade negativa que possibilitou a realização de ações criativas e contestatórias. Por outro lado, o contexto político – marcado pela agenda desenvolvimentista, por conflitos entre atores em torno da usina e pela fragilidade da Dilic no âmbito do Ibama e da Administração Pública – culminou em baixa autonomia, limitando os recursos que burocratas puderam acionar para concretizar seus projetos políticos. Por fim, o caso de Belo Monte revela a necessidade de diferenciar os conceitos de autonomia e discricionariedade para que se possa compreender a ação de burocratas (e seus resultados) que engajam em ativismo institucional.

Referências

ABERS, Rebecca Neaera. Ativismo na burocracia? O médio escalão do programa bolsa verde. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela S. (org.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: Enap, 2015.

ABERS, Rebecca Neaera; SANTIAGO, Ariadne. A autonomia do burocrata técnico: o caso do licenciamento ambiental do Ibama. In: DE PAULA, Jean Marla P. et al. (org.). *Burocracia federal de infraestrutura econômica: reflexões sobre capacidades estatais*. Brasília: Ipea, 2017.

ANA (Agência Nacional De Águas). Nota Técnica nº 129, de 30 de setembro de 2009. Trata das análises técnicas empreendidas pela ANA sobre a Declaração de Reserva de disponibilidade hídrica relativa ao aproveitamento hidrelétrico Belo Monte, a ser implantado no rio Xingu, na bacia hidrográfica do rio Amazonas, formulada pela Agência Nacional de Energia Elétrica. GREG/SOF/ANA, Brasília, DF, 30 set. 2009.

BATEY, Marjorie V.; LEWIS, Frances M. Clarifying autonomy and accountability in nursing service. *The Journal of Nursing Administration*, Hagerstown, v. 12, n. 9, p. 13-18, 1982.

BERMANN, Celio. *Energia no Brasil: para quê? Para quem? Crise e alternativas para um país sustentável*. São Paulo: Editora da Livraria da Física, 2002.

BRASIL. Decreto nº 7.340, de 21 de outubro de 2010. Institui o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável - PDRS do Xingu, o seu Comitê Gestor e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Poder Executivo, Brasília, DF, 22 out. 2010. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 7.577, de 11 de outubro de 2011. Dispõe sobre o remanejamento de cargos em comissão do grupo-direção e assessoramento superiores (DAS) e altera o anexo II ao decreto 7.063, de 13 de janeiro de 2010. *Diário Oficial da União*. Poder Executivo, Brasília, DF, 13 out. 2011. p. 11.

BRASIL. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre licenciamento ambiental; competência da União, Estados e Municípios; listagem de atividades sujeitas ao licenciamento; Estudos Ambientais, Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental. *Diário Oficial da União*. Ministério do Meio Ambiente, Brasília, DF, 20 dez. 1997. Seção 1, p. 30841-30843.

CARPENTER, Daniel. *The forging of bureaucratic autonomy: reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

CARVALHO, Georgia. Environmental resistance and the politics of energy development in the Brazilian Amazon. *The Journal of Environment Development*, v. 15, n. 3, p. 245-268, set. 2006.

COSTA, Agnes. M. *Sustainable dam development in Brazil: between global norms and local practices*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2010.

DÓRIA, Pedro R. *Energia no Brasil e dilemas do desenvolvimento: a crise mundial e o futuro*. Petrópolis: Vozes, 1976.

EVANS, Peter. *Embedded autonomy*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich. The state and economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press, 1985.

FEARNSIDE, P. Avança Brasil: environmental and social consequences of Brazil's planned infrastructure in Amazonia. *Environmental Management*, v. 30, n. 6, p. 735-747, 2002.

FISHER, William. Megadevelopment, environmentalism, and resistance: the institutional context of Kayapó indigenous politics in central Brazil. *Human Organization*, v. 53, n. 3, p. 220-232, 1994.

FUNAI. Ofício nº 557 de 2010, endereçado ao IBAMA. Ministério da Justiça. Brasília, DF, 2010.

HOCHSTETLER, Kathryn; KECK, Margaret E. *Greening Brazil: environmental activism in state and society*. Durham: Duke University Press, 2007.

HUPE, Peter. Dimensions of discretion: specifying the object of street-level bureaucracy research. *Der Moderne Staat*, v. 6, n. 2, p. 425-440, 2013.

IBAMA. COHID/CGENE/DILIC. Nota Executiva nº 001, de 2010. Ministério do Meio Ambiente. Brasília, DF, 2010a.

IBAMA. COHID/CGENE/DILIC. Parecer nº 88 de 2010. Ministério do Meio Ambiente. Brasília, DF, 2010b.

IBAMA. COHID/CGENE/DILIC. Parecer nº 95 de 2010. Ministério do Meio Ambiente. Brasília, DF, 2010c.

JAICHAND; Vinodh; SAMPAIO, Alexandre Andrade. Dam and be damned: the adverse impacts of Belo Monte on Indigenous peoples in Brazil. *Human Rights Quarterly*, v. 35, p. 408-447, 2013.

LA ROVERE, Emilio; MENDES, Francisco. Tucuruí hydro power complex Brazil. Relatório de Pesquisa. World Commission on Dams. Cape Town, 2000.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela S. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 19, n. 65, jul./dez. 2014.

LOTTA, Gabriela S.; SANTIAGO, Ariadne. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. *Revista Brasileira de informação bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 83, p. 21-41, 2017.

MAGALHÃES, Sônia; HERNANDEZ, Francisco del Moral (org.). Painel de Especialistas. Análise crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte. Belém, PA, 29 out. 2009.

MCALLISTER, Lesley K. *Making law matter: environment protection and legal institutions in Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2008.

MCALLISTER, Lesley K. *Environmental enforcement and the rule of law in Brazil*. Berkeley: University of California, 2004.

MCCORMICK, Sabrina. Damming the Amazon: local movements and transnational struggles over water. *Society and Natural Resources*, v. 24, p. 34-48, Sep. 2011.

MOYA, Carlos Alberto; FRANCO, Hélio Costa; REZENDE, Paulo Fernando. AHE Belo Monte: evolução dos estudos. Artigo apresentado no Comitê Brasileiro de Barragens. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE BARRAGENS, 27., 3 a 7 jun., Belém/PA, 2007.

NORTE ENERGIA. Processo de licenciamento ambiental AHE Belo Monte, 4 jan. 2011. Consórcio Norte Energia, Eletrobras, Rio de Janeiro, 2011.

PEREIRA, Ana Karine. *A construção de capacidades estatais por redes transversais*. 2014. 265 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

PEREIRA, Ana Karine. Desenvolvimentismo, conflito e conciliação de interesses na política de construção de hidrelétricas na Amazônia brasileira. *Texto para discussão*. Brasília, Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

SILVA, Maria Ivonete Coutinho. *Mulheres Migrantes da Transamazônica: construção da ocupação e do fazer política*. 2008. 374 f., il. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2008.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, Theda; FINEGOLD, Kenneth. State capacity and economic intervention in the early new deal. *Political Science Quarterly*, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

SOUZA, Ana Paula Santos. *O desenvolvimento socioambiental na Transamazônica: a trajetória de um discurso a muitas vozes*. 2006. 140 f., il. Dissertação (Mestrado em Agricultura Familiar e Desenvolvimento Sustentável) – Núcleo de Ciências Agrárias e Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Pará, Belém, 2006.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Brasília: Editora da UnB, 2004. Volume 2.