



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

---

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS – HAB. EM POLÍTICAS PÚBLICAS - BACHARELADO

CAPACIDADE ESTATAL E DESENVOLVIMENTO: ARRANJOS E DESARRANJOS NA  
VIABILIDADE DA USINA HIDRELÉTRICA KARARAÔ/BELO MONTE

JOSÉ CARLOS DE OLIVEIRA JUNIOR

Goiânia  
2019



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

---

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS – HAB. EM POLÍTICAS PÚBLICAS - BACHARELADO

CAPACIDADE ESTATAL E DESENVOLVIMENTO: ARRANJOS E DESARRANJOS NA  
VIABILIDADE DA USINA HIDRELÉTRICA KARARAÔ/BELO MONTE

Aluno: JOSÉ CARLOS DE OLIVEIRA JUNIOR

Monografia apresentada  
como pré-requisito para a  
aprovação na disciplina  
Trabalho Final de Curso 2, da  
Faculdade de Ciências  
Sociais.

Orientadora: CAMILA  
ROMERO LAMEIRÃO

Goiânia  
2019



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

### ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE FINAL DE CURSO

**Aluno:** José Carlos de Oliveira Junior

**Título do projeto:** Capacidade estatal e desenvolvimentismo: arranjos e desarranjos na viabilidade da Usina Hidrelétrica Kararaô/Belo Monte

#### AVALIAÇÃO

	Conteúdo	Defesa	Compromisso
Orientador (a)	N1:	N2:	N3:
Examinador (a) 1	N4:	N5:	Não se Aplica
Examinador (a) 2	N6:	N7:	Não se Aplica
Nota Final			

Nota final =  $(N1 + N2 + N3 + N4 + N5) / 5$  (no caso de 01 examinador)

Nota Final =  $(N1 + N2 + N3 + N4 + N5 + N6 + N7) / 7$  (no caso de 02 examinadores)

Goiânia,        de        de        .

---

Camila Romero Lameirão  
Orientadora

---

Débora Ferreira da Cunha  
Examinadora

Aos meus familiares: mãe Eliza, irmãs Carla e  
Claudia, futura esposa Rita de Cássia,  
sobrinhos e cachorros. *In Memoriam* ao meu  
amado tio que nos deixou, Sebastião de Souza  
Maia. Saudade eterna.

## AGRADECIMENTOS

"Mas você - eu não posso e nem quero explicar, eu agradeço".

(Clarisse Lispector)

Inicialmente não poderia deixar de agradecer a Deus e a minha família. Muitos foram os anos de dificuldades, mas sempre pude contar com o apoio familiar. A minha mãe, dona Eliza, agradeço por tudo que fez por mim nesses anos todos. Não tenho como descrever essa grande mãe, mulher e pessoa que enfrentou várias batalhas e, com todas as dificuldades, me ensinou ser correto e íntegro. Obrigado mãe! Te amo muito! Tenho de agradecer imensamente às minhas irmãs, Carla e Claudia, por estarem ao meu lado. Amo vocês! Claudia, irmã, quantas vezes quebrou o galho imprimindo meus textos usando a impressora da sua empresa. Obrigado mana! Me poupou de ter menos custos com xerox. A minha namorada e futura esposa, Rita de Cássia, meu muito obrigado por todo o apoio. Sempre do meu lado, em todos os momentos. Te amo muito! Agradecer aos sobrinhos Giovanna, Luana e Leonardo, e aos 9 filhos de quatro patas que por fazerem parte da família, nos faz muito bem: Zé, Bob, Nina 1, Kiara, Suzy, Nina 2, Floquinho, Sofia e Willy. Amo todos vocês! Não poderia deixar homenagear meu amado tio, Sebastião, que nos deixou recentemente. Ficam as lembranças e a eterna saudade.

A minha história nas ciências sociais começou bem antes do ingresso na Universidade Federal de Goiás. A sensibilidade com questões sociais começou a me chamar a atenção há muitos anos, ainda em São Paulo-SP, cidade em que nasci e vivi a maior parte de minha vida. Posso dizer que meu interesse por política e as questões que nos cercam adentrou em minha vida a partir de 2003, quando vi um anúncio sobre um cursinho pré vestibular na periferia, oferecido pelo Movimento dos Sem Universidade (MSU). Algumas aulas foram o bastante para que eu

tivesse um choque de realidade e passasse a se preocupar com coisas que nos afetam no dia a dia. Daí, o pulo da sala de aula para a militância não demorou muito. Em 2004 eu já era uma outra pessoa, com senso crítico e vontade de mudar as coisas. Em 2005, no ato oficial do PROUNI, lá estava eu e os amigos de cursinho e militância no Palácio da Alvorada, apertando a mão e tirando fotos com o ex Presidente Lula. Foi uma época de ouro, e pude ver algumas transformações que só são possíveis por meio da política. Agradeço a Charles Monteiro e Anderson Marioto. Ontem alunos, hoje professores.

A entrada acadêmica nas ciências sociais foi penosa e difícil. Ingressei na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo em 2006 e como o Prouni não havia sido aderido pela PUC, entrei tentando a sorte de solicitar bolsa para os cardeais. Na época o salário não dava para cobrir mensalidade e custos. Final das contas: estava sempre devendo um semestre. A humilhação de ser privado de pegar livros na biblioteca e usufruir de serviços da universidade, além de não ter o nome na lista de chamada me fez me sentir o inseto de *Metamorfose*, de Franz Kafka. Todavia, a experiência com a PUC me proporcionou aulas memoráveis, em especial, de Ciência Política. Tive o privilégio de ser aluno do cientista político Edson Nunes, que agradeço imensamente por ter me conduzido no interesse da área de ciência política.

Em 2009 ingressei no Curso de Sociologia e Política da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). Tendo conseguido fazer 3 semestres, o namoro com as ciências sociais foi interrompido, mais uma vez, por conta da mudança para Goiás, em dezembro de 2010. A passagem pela FESPSP foi muito importante. Agradeço imensamente ao meu professor de Ciência Política I e II, Aldo Fornazieri, que com suas aulas fantásticas de teoria política e suas exigências protocolares, como entrega de verbetes em todas as aulas - que ainda os guardo com grande estima -, me despertaram para a carreira acadêmica.

Somente em 2014 pude realizar o sonho de cursar uma universidade pública. Havia tentado Economia na PUC-GO em 2012, mas logo percebi que minha praia era mesmo ciências sociais. Embora eu tenha passado dois anos procrastinando a defesa da monografia, enfim, chegou a hora. A experiência acadêmica iniciada ainda em 2006, está enfim, prestes de ser completada. Ainda que a graduação seja o 1º passo para as pretensões que ainda tenho, significará muito pra mim, por tudo que passei nesses anos todos. Foram alegrias, frustrações e superações.

Fica aqui o meu imenso agradecimento por tudo que a Universidade Federal de Goiás me proporcionou. Sou grato por cada professor, por cada disciplina que tive, em especial a professora Camila Romero Lameirão, que com as aulas de ciência política IV pude compreender a diferença abissal da política moderna/contemporânea, pra política dos antigos, além de ter aceitado ser minha orientadora, pelo qual só tenho de agradecer pelo profissionalismo, paciência e competência; agradeço também a Ana Karine Pereira, minha primeira orientadora, que por meio de suas disciplinas instigou o meu interesse em produzir uma tese sobre a Usina Hidrelétrica de belo Monte; a professora Débora Ferreira Cunha pelo empenho em nos fazer entender que a estatística é tão importante pra metodologia científica de um cientista social, e pela serenidade na condução do TFC2. Além de grandes professores, cientistas sociais, que contribuíram para a minha formação e para a qualificação do curso de ciências sociais da UFG: Michele Cunha Franco, João Carlos Amoroso Botelho, Jordão Horta Nunes, Mônica Tereza Soares Pechincha, Nildo Silva Viana, Robinson de Sá Almeida, Revalino Antonio Freitas, Roberto Lima, Camilo Braz, Carlos Eduardo Henning, Robert Bonifácio, Francisco Mata Tavares, Flavia Rios; minha orientadora de iniciação científica, Denise Paiva, João Henrique Ribeiro Roriz e Aline Tereza Borghi Leite. Meu muito obrigado, mestres!!!!

## **RESUMO**

Essa monografia apresenta a partir de um estudo de caso sobre a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, os papéis institucionais de atores que tiveram papel decisivo quanto à viabilidade do empreendimento. Por se tratar de um projeto antigo do Estado brasileiro, o projeto de exploração da capacidade energética do rio Xingu se intensificou no período autoritário pós 1964, pelo qual em detrimento de um arranjo político institucional de centralismo do Executivo Federal e fortalecimento do insulamento burocrático, pôde desenvolver a institucionalização do setor elétrico. Em um primeiro momento analisamos o impacto que a revolução de 1930 trouxe para a dinamização econômica, política e social. A centralização administrativa e política do Executivo Federal, o insulamento burocrático e o fortalecimento das burocracias estatais passaram a ser o principal instrumento efetivo que dotaram o Estado de capacidades para levar adiante a sua agenda de desenvolvimento, por aquilo que os autores neoweberianos caracterizam como capacidade técnico administrativo. Num segundo momento mostramos que o ambientalismo em pleno arranjo de crise político institucional do Estado desenvolvimentista foi um fator importante que colaborou no empoderamento de atores, pelo qual, com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, limitou as ações discricionárias de empreendimentos de grande impacto socioambiental, retirando o monopólio decisório que o executivo Federal até então possuía. Todavia, a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte demonstrou falta de capacidade política e o continuísmo decisório ainda premente no executivo Federal e setor elétrico.

**Palavras chave:** Executivo Federal, setor elétrico, insulamento burocrático.



## **ABSTRACT**

This monograph presents, from a case study on the construction of the Belo Monte Hydroelectric Power Plant, the institutional roles of actors who played a decisive function in the viability of the enterprise. Because it is an old Brazilian State project, dating back to the 1970 decade, the Xingu river energy capacity exploration project dates back to the post 1964 authoritarian period, that to the detriment of an institutional political arrangement of Federal Executive centralism and the strengthening of bureaucratic isolation could develop the institutionalization of the electricity sector. At first, we analyze the impact that the 1930 revolution brought on the economic, political and social dynamism. The administrative and political centralization of the Federal Executive, the bureaucratic isolation and the strengthening of state bureaucracies became the main effective instrument that empowered the State to carry forward its development agenda, for what the Neoweberian authors characterize as administrative technical capacity. Secondly, we show that environmentalism in the midst of the institutional political crisis of the developmental State was an important factor that contributed to the empowerment of actors, which, with the redemocratization and promulgation of the Federal Constitution of 1988, limited the discretionary actions of enterprises of great social and environmental impact, removing the decision-making monopoly that the Federal Executive had until then. However, the construction of the Belo Monte Hydroelectric Power Plant demonstrated a lack of political capacity and the still urgent decision-making continuity in the Federal Executive and the electricity sector.

**Key-words:** Federal Executive, Electric Sector, Bureaucratic Insulation.

## SUMÁRIO

Introdução .....	11
Capítulo 1 - A viabilidade do projeto Kararaô/Belo Monte .....	16
1.1 Revolução de 30, atuação estatal e desenvolvimentismo: o Executivo Federal como carro chefe da modernização e industrialização .....	17
Capítulo 2 – O setor elétrico e o ambientalismo: intersecção até o final dos anos 80 .....	34
Capítulo 3 – Redemocratização e a necessidade de novas capacidades estatais .....	51
3.1 Ministério Público .....	60
3.2 Congresso Nacional .....	60
3.3 Meio Ambiente .....	61
3.4 Indígenas .....	61
3.5 União .....	62
3.6 Poder Executivo .....	64
Capítulo 4 – O período de 2005 a 2011: Judicialização e (In)capacidade político relacional do Governo Federal .....	69
Considerações finais .....	85
Referências Bibliográficas .....	91

## Introdução

A viabilidade de implementação de políticas de grande impacto socioambiental em áreas de infraestrutura, como as usinas hidrelétricas, coloca desafios à capacidade estatal dos governos em conseguirem levar adiante seus programas e agendas em um ambiente político institucional democrático, no qual o Executivo passa a não ser o único ator no processo decisório, como ocorria principalmente na vigência de períodos autoritário no Brasil ao longo do século XX, mas tem de compartilhar o processo decisório com outros atores, como o próprio Legislativo e a sociedade civil.

O conceito de capacidade estatal é múltiplo e diverso, mas podemos relacioná-lo, primeiramente, com a herança deixada por Max Weber a partir dos estudos sobre a burocracia, que seria o ápice das organizações sociais, superando o modo tradicional e concretizando-se no modelo racional-legal (SOUZA, 2016). A preocupação em “resgatar” a importância do papel do Estado para o desenvolvimento coube aos pesquisadores de uma corrente teórica neoweberiana conhecida como “estatista”, ainda nos anos de 1970 e 1980, que visava se distanciar da perspectiva sociológica – como o pluralismo e marxismo – segundo a qual o Estado seria uma arena de interesses de grupos e movimentos sociais, e defender sua autonomia como um ator com racionalidade própria e independente (CAVALCANTE, PEREIRA E GOMIDE, 2017).

Os primeiros estudos sobre capacidade estatal a ganharem robustez, portanto, dizem respeito às burocracias estatais e a capacidade de dotar o Estado de *expertise*. Distanciando-se o foco de análise das influências de grupos que pudessem moldar as decisões políticas e impactar o processo decisório, os trabalhos passaram a enfatizar as burocracias, realçando o conhecimento técnico-administrativo que dotaria os governos das melhores escolhas, colocando em prática a racionalidade autônoma do Estado. É interessante notar essa primeira ênfase dos estudos sobre capacidade estatal nas burocracias porque no caso brasileiro o impulsionamento de grandes hidrelétricas se dera em um arranjo político institucional autoritário, em que inexistia qualquer capilaridade social nas políticas, coincidindo, portanto, com o conceito de capacidade técnico-administrativo, tão em voga nas primeiras correntes neoweberianas.

Após o Golpe civil-militar de 1964 o Estado brasileiro optou por um modelo tecnocrático, baseado na capacidade da burocracia civil e militar em alavancar o desenvolvimento econômico. É desse período autoritário que o Estado impulsionou grandes

transformações infra-estruturais que culminaram em projetos gigantescos, como a rodovia Transamazônica, a Hidrelétrica de Itaipu e a Usina Nuclear de Angra dos Reis. A questão energética ganhou vital importância e passou a ser considerada como uma questão de soberania e segurança nacional, em meio a um contexto de crise mundial do petróleo em que a diversificação da matriz energética se tornaria vital.

Outro aspecto importante a ser considerado diz respeito ao contexto em que as capacidades estatais são desenvolvidas. A capacidade técnico-administrativa para políticas de desenvolvimento pode ocorrer tanto em contexto democrático, como não democrático (PIRES e GOMIDE, 2014). No caso brasileiro, analisar a capacidade estatal exige uma discussão sobre a atuação do Estado em países de industrialização tardia, ou subdesenvolvidos, que conhecemos por “Desenvolvimentismo”; além do tipo de arranjo político institucional, ou regime, em que se opera a atuação estatal: em democracias ou ditaduras.

No século XX, o período que abarcou o desenvolvimentismo brasileiro, de 1930 a 1980, se deu majoritariamente em arranjos político institucionais não democráticos, excetuando-se o período entre 1945 a 1964. Desse modo, com a redemocratização nos anos de 1980 e, conseqüentemente, com o modelo de “triplo federalismo” (SOUZA, 2005) e em vista de um federalismo radical (LASSANCE, 2012), que proporcionou a descentralização administrativa e política dos entes subnacionais, o novo arranjo federativo e as políticas públicas passaram a requerer grande articulação e cooperação horizontal entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como articulação vertical, entre União, Estados e Municípios. O processo de redemocratização no Brasil enfrenta os desafios que parte da literatura sobre capacidade estatal estava sinalizando a respeito da atuação estatal em contexto democrático. Destarte, a não cooptação do Estado por grupos de interesse, defendidos pelos estatistas neweberianos, teve de se deparar com os desafios que as novas democracias exigem quanto à necessidade também de capacidade política, ou seja, da inclusão de atores nos processos decisórios.

Ocorre que diferentemente das políticas sociais, como saúde, educação e distribuição de renda, que possuem descentralização e cooperação mais enraizada entre demandas e ofertas de políticas públicas, as políticas de infra-estrutura, como as hidrelétricas, possuem características centralizadoras em seu processo decisório, principalmente pela influência do setor elétrico nas decisões do Executivo Federal, conforme veremos.

O Executivo Federal, por sua vez, é analisado desde o período de 1930 porque a partir da Revolução de 1930 o governo Federal passou a centralizar o processo de dinamização econômica, política e social, elevando o Executivo como carro chefe da modernização e

industrialização. Em um primeiro momento, com Vargas, entre 1930 e 1945, o fortalecimento do Executivo federal foi necessário para afastar os malefícios do poder das oligarquias regionais tão prementes em nosso primeiro período republicano, de 1889 a 1930. Com Vargas, principalmente entre o período autoritário de 1937 a 1945, as instituições liberais como o Parlamento e os partidos políticos foram suspensas sob o argumento de que seriam redutos do conservadorismo e das oligarquias.

Nesse cotexto, as lideranças políticas argumentavam que somente um governo central fortalecido e sem compartilhamento de atribuições poderia levar a cabo as transformações que o país teria de passar. Assim como Vargas nas décadas de 1930 e 1940 e nos governos militares após 1964, as elites não viam com bons olhos o Parlamento e os políticos. Sem nos esquecer da breve experiência democrática de 1946 a 1964, mostraremos como o governo Federal criou mecanismos institucionais que puderam driblar a influência dos partidos e do Legislativo, principalmente no período democrático de Vargas, de 1951 a 1954 e de Juscelino Kubitschek, entre 1956 e 1960.

Não obstante, destacaremos que elementos herdados da atuação estatal do Executivo federal no período desenvolvimentista, sob o autoritarismo, e da preocupação com os malefícios do clientelismo e da paralisia decisória em que as agendas de desenvolvimento poderiam sofrer com a interferência políticas de partidos e dos políticos, levaram ao fortalecimento da administração direta e, principalmente indireta, por meio do insulamento burocrático (NUNES, 2003), desenvolvendo uma prática governamental que Paulo Roberto Mota (1968) classificou como “estratégia escapista”. Todavia, a preocupação acerca do tema “paralisia decisória” que tanto fez parte dos governos no período democrático de 1946 e 1964 também ressoou nos debates da Constituinte entre 1987 e 1988, o que nos legou uma herança no qual mesmo no contexto democrático atual, de necessidade dos governos possuírem capacidades políticas e canais institucionais de escalonamento, administração e resolução dos conflitos, no caso da viabilidade de um projeto de grande impacto socioambiental, como a UHE Belo Monte, o papel premente do Executivo e do setor elétrico influenciaram decisivamente no processo decisório e viabilidade do projeto, excluindo, desse modo, outros atores contrários, tanto estatais como não estatais.

Por fim, analisamos o processo de institucionalização do setor elétrico e movimento ambientalista, do papel do Ministério Público e do Poder Judiciário, além da atuação do Executivo Federal, no atual contexto democrático. A redemocratização a partir de 1985 e a promulgação da Constituição Federal de 1988 inauguraram um arranjo político institucional que exigiria novas capacidades estatais. A partir da análise do projeto de exploração

hidrelétrica na Bacia do rio Xingu, ainda no período autoritário, e da concretização do projeto com a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte em 2011, em pleno regime democrático, observaremos a operacionalização das capacidades estatais. A atuação do Ministério Público a partir de 2001 e a forma como o antigo interesse na construção da Usina de Kararaô ressurgiu em 2005, além dos inúmeros embargos e paralisações que levaram à judicialização demonstram o desequilíbrio de forças nas arenas decisórias e da falta de capacidade política do Poder Executivo Federal.

Dito isto, este trabalho está dividido em 4 capítulos, nas quais, respectivamente, os seguintes tópicos:

O capítulo 1 aborda a analogia entre a viabilidade da UHE Belo Monte a partir da herança político institucional deixada pela Revolução de 1930, que dotou o Poder Executivo Federal de grande atuação estatal, culminando em nosso período desenvolvimentista. Os primeiros movimentos de um modelo administrativo de Estado via insulamento burocrático se deu ainda nos de 1930, tendo a burocracia, tanto direta quanto indireta, sido impulsionada pelo Executivo. No modelo tecnocrático dos governos militares a partir de 1964 as burocracias estatais ganharam mais importância como instrumentos efetivos que dotassem o Estado de *expertise*. É nesse contexto em que o setor elétrico passou a ser considerado não apenas estratégico para o desenvolvimento econômico, mas também uma questão de segurança nacional.

O capítulo 2 aborda a institucionalização do setor elétrico nos anos de 1970 e o como o desenvolvimento do ambientalismo anos de 1980 ajudou a empoderar outros atores, pelo qual, na mudança de regime em 1985 e com a redemocratização, dificultaram as políticas energéticas em empreendimentos de grande impacto socioambiental.

O capítulo 3 aborda o impacto da redemocratização nas capacidades do Estado levar adiante agendas que antes não possuíam atores com poder de veto. As benesses da democracia incluiu a sociedade de participação nos processos das políticas públicas. Se por um lado a inclusão de atores diversos dá maior legitimidade às políticas, por outro testa as capacidades político institucionais do Estado, quanto a administração e resolução dos conflitos. O paradoxo que se apresentou aos governos dos anos de 1990 e 2000 tentava responder uma pergunta que os teóricos da corrente estatista neweberiana fizeram ainda nos anos de 1980: era possível políticas de características desenvolvimentistas, com hegemonia decisória do poder central, em contextos democráticos? Desse modo, é analisado o papel de atores e interesses favoráveis e contrários as políticas energéticas, em especial, as usinas hidrelétricas,

como: IBAMA, Ministério Público, setor ambiental, setor elétrico, interesses indígenas, poder Executivo, União e Congresso Nacional.

O capítulo 4 encerra com o processo de judicialização em que o projeto de exploração na bacia do rio Xingu sofreu desde 2001. A partir de 2005, em pleno governo democrático de Luiz Inácio Lula da Silva, o Congresso se omitiu de seu papel constitucional e autorizou o Executivo, a partir do Decreto-legislativo 788, de viabilizar a exploração sem a consulta prévia das comunidades que seriam afetadas. Na queda de braço entre Ministério Público, Executivo federal e setor elétrico, a Corte Suprema agiu em favor dos dois últimos, demonstrando que em termos de política energética, como as hidrelétricas, mesmo no contexto democrático, com empoderamento de diversos atores, o Executivo Federal e setor elétrico ainda são os atores que mais influenciam o processo decisório.

## Capítulo 1

### A viabilidade do projeto Kararaô/Belo Monte

A viabilidade de se construir a Usina Hidrelétrica de Belo Monte suscitou um longo debate que se estendeu por décadas. Tendo sido um dos maiores empreendimentos do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007, não há como entendermos Kararaô<sup>1</sup>/Belo Monte sem nos debruçarmos sobre o modelo de desenvolvimento que o Estado brasileiro optou, desde a década de 1930 com Vargas e, principalmente, com os regimes ditatoriais a partir de 1964, ao impulsionar grandes projetos na área de infraestrutura, como estradas, portos, rodovias e usinas hidrelétricas.

A fase mais clássica de nosso desenvolvimentismo, entre 1930 e 1980, se caracterizou pela ênfase do Estado brasileiro em dinamizar a industrialização e fomentar o desenvolvimento econômico para que o “Brasil velho” pudesse ficar nas páginas da história, e que o “Brasil novo”, inserido no capitalismo tardio, pudesse se tornar um país mais pujante e desenvolvido. Ocorre que esse desenvolvimento, pautado pela ênfase econômica, esteve na maior parte de nossa experiência desenvolvimentista em arranjos políticos institucionais não democráticos, no qual o Executivo Federal enquanto ator com extremo poder decisório se fortaleceu a partir de Vargas; já o Legislativo enquanto instituição de suma importância com poder de veto foi enfraquecido, seja por ditaduras declaradas como o próprio Estado Novo varguista, e pelos governos autoritários de 1964 a 1985, seja pelo enfraquecimento institucional da experiência democrática nos pós guerra, entre 1945 a 1964.

Desse modo, analisar a capacidade estatal na viabilidade de Belo Monte pelo governo brasileiro, em pleno arranjo político institucional democrático pós redemocratização de 1985, de inserção de múltiplos atores com poder de veto e sedimentado por legislações ambientais que se fortaleceram na década de 1980, requer entender o papel dos atores em ambientes institucionais díspares, como o Poder Executivo, Poder Legislativo e o próprio federalismo, em períodos democráticos e autoritários. Tratamos dos momentos díspares que envolvem os arranjos institucionais porque a viabilidade da Usina hidroelétrica de Belo Monte remonta desde o ano de 1975, com o *Inventário Hidroelétrico do rio Xingu* “pela empresa de consultoria CNEC (pertencente ao grupo da construtora Camargo Correa) e apresentado pela empresa Eletronorte em 1980.”(BERMANN, 2012, p. 7). O período em voga foi marcado por

---

<sup>1</sup> Antigo nome de Belo Monte.



governos nacional-desenvolvimentistas autoritários, que ceifaram a breve experiência democrática, pós queda de Vargas, em 1945.

Tendo sido embrionária no período de intensificação da matriz energética brasileira em face das crises econômicas mundiais como os choques do petróleo na década de 1970, o sonho de viabilização de uma usina hidrelétrica na bacia do Rio Xingu voltou à tona no período pós redemocratização. Em 1989, uma grande resistência por parte da sociedade civil organizada ocorreu devido ao *1º Encontro dos Povos Indígenas do Xingu*<sup>2</sup>, realizado na cidade de Altamira, no Pará. Esse movimento de articulação dos povos indígenas na Bacia do Rio Xingu contou com amplo apoio de “ativistas ambientais e opositores ao governo, além de figuras de visibilidade internacional, como o próprio cantor Sting” (Idem.), o que forçou o governo brasileiro a abandonar o projeto.

Em 2005, na vigência do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) o projeto foi rediscutido e voltou à pauta governamental. Mesmo com os desafios que o arranjo político institucional pós 1988 enseja, o projeto passou por intensos questionamentos e resistência por grupos governamentais e não governamentais, além de inúmeros embargos e suspensões da obra por ações judiciais impetradas por entidades da sociedade civil organizada e do Ministério Público. No entanto, a Usina foi aprovada em 2010, tendo-se iniciado a construção pela Eletroenergia, o consórcio vencedor, em 2011.

### **1.1 Revolução de 30, atuação estatal e desenvolvimentismo: o Executivo Federal como carro chefe da modernização e industrialização**

Ao tratarmos sobre políticas de infraestrutura, de grande impacto socioambiental, como a usina hidrelétrica de Belo Monte, temos de compreender as nuances do Estado brasileiro pós período oligárquico republicano, caracterizado como República Velha (1889-1930) A compreensão sobre políticas desenvolvimentistas requer uma análise institucional do modelo inaugurado pelo Estado brasileiro após a revolução de 1930 que mudou significativamente o tipo de Estado, as suas instituições políticas e o modo de relacionamento entre Estado e sociedade, inaugurando o período desenvolvimentista que perduraria por mais de 50 anos.

---

<sup>2</sup> Esse evento ocorrido em fevereiro de 1989 na cidade de Altamira no Pará teve tamanha repercussão internacional, que fez o governo de José Sarney recuar na proposição de hidrelétrica na bacia do rio Xingu.

No modelo desenvolvimentista a sociedade civil era tolhida de participar ativamente do processo de produção de políticas públicas, do qual o Estado se incumbia de ser o carro chefe do desenvolvimento, muito pelo centralismo político e administrativo efetuado pelo governo de Getúlio Vargas, principalmente na vigência do Estado Novo (1937-1945), e por conta dos desafios que a industrialização e a urbanização trouxera para a necessidade de termos uma tentativa de experiência burocrática moderna, nos moldes weberianos..

O ano de 1930 é considerado como um divisor de águas pela historiografia brasileira. A revolução de 1930 proporcionou um novo arranjo político institucional em que o Estado passaria a ser o grande impulsionador da industrialização e modernização do Brasil, pelo qual “simbolicamente associada à quebra da espinha dorsal das oligarquias regionais, teve como desdobramento principal a criação do estado administrativo no Brasil” (LIMA JUNIOR, 1998, p. 5). Mas por que esse divisor de águas se dá a partir de 1930? Só podemos entender a necessidade de industrialização e modernização do Estado brasileiro nos anos pós 30 e no processo de centralização e planejamento estatal na economia via executivo Federal se compreendermos a crise da ortodoxia econômica que culminou no *Crash* da Bolsa de Nova Iorque em 1929 e da até então incontestável cartilha liberal do *laissez-faire* ainda imbricada na idéia de progresso smithiano, pelo qual o desenvolvimento “ brotando da energia do trabalho humano, socializado pela divisão da produção [...], forjava as portas do futuro pela via da elevação da produção industrial e, na sequência, do bem estar humano (CEPÊDA, 2012, p. 80). As implicações exógenas dos efeitos deletérios da crise de 1929 tiveram efeitos endógenos que influenciaram os primeiros passos de nossa “Revolução” a partir de 1930. Como descreve Lustosa (2008, p. 841),

a chamada “Revolução de 1930” representou muito mais que a tomada de poder por novos grupos oligárquicos, com o enfraquecimento das elites agrárias. Significou, na verdade, a passagem do Brasil agrário para o Brasil industrial. Para compreender essa transformação e a emergência do modelo de crescimento que presidiu o desenvolvimento nacional no século XX, é preciso entender como se dava a inserção do país na economia internacional e como o Brasil viveu a Grande Depressão.

Adam Smith dera o pontapé para a ortodoxia liberal clássica cujo “progresso” adviria pelos dispêndios de energia humana ao trabalho e sua organização e eficácia por meio da especialização e divisão das funções de produção. Não obstante, dado as crises do capitalismo e a luta intermitente entre Capital e Trabalho, principalmente nos séculos XIX, podemos dizer que o liberalismo clássico e suas derivações sobreviveram por quase 200 anos. Até nas

primeiras décadas do século XX as explicações a respeito das diferenças das capacidades econômicas dos países sobre o atraso de uns e progresso de outros se embasavam pelo argumento de que os primeiros ainda vivendo em condições pré-capitalistas, não se inseriram nos usufrutos que a dinâmica do mercado, da produção e troca de mercadorias – numa concepção smithiana ortodoxa – proporcionava; enquanto os segundos, “predestinados” ao labor da energia e da inventividade humana, usufruiriam do progresso da sociedade ocidental moderna.

Contudo, com todas as crises entre Capital e Trabalho e das convulsões sociais e políticas do século XIX, a ortodoxia liberal clássica ainda se fazia premente, mesmo o capitalismo não sendo o mesmo da época ricardiana e smithiana, dado o desenvolvimento do capital financeiro na junção entre bancos e indústrias e do estrangulamento da livre concorrência por meio dos cartéis e oligopólios formados por grandes capitalistas industriais e banqueiros. Somente nas primeiras décadas do século XX, após uma Guerra Mundial que levava milhões a perecerem nas trincheiras, da maior revolução socialista da história e da quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929, a ortodoxia liberal sofreria um abalo irreversível que colocaria o Estado a ter um papel de preponderância da necessidade de intervenção e planejamento na economia, sedimentado na experiência prática do *New Deal* e teórica do *Keynesianismo*, nos pós 1930.

Por conseguinte, dois pólos contrapostos mas interligados emergiram nessa nova ordem mundial de “adestramento” do capitalismo na órbita do planejamento e coordenação do capital e trabalho pelo Estado: desenvolvimento e sub-desenvolvimento. Se descortinou os pressupostos de desníveis de crescimento e desenvolvimento entre os países que a antiga cartilha liberal costumava defender, qual seja, de que o atraso não tinha relação a inserção desigual dos países no capitalismo moderno e sim de suas situações estruturais, condizentes com o arcaísmo e não com a modernidade.

[...] Assim, os óbices de progressão ao moderno pleno não seriam dados por uma situação pré-moderna, feudal ou não capitalista, mas por condicionantes engendrados pela própria modernidade capitalista. São o resultado de relações históricas que brotaram do desenho realizado pelo colonialismo, pela expansão mercantilista, pela arquitetura do comércio internacional ricardiano e por novas formas de dominação econômica, que incluíram excluindo, mediante a situação subalterna e complementar (geralmente na fórmula do modelo primário-exportador). O atraso aparece, então, como um capitalismo inconcluso, incompleto: como expressão de subdesenvolvimento (CEPÊDA, 2012, p.80).

Nesse mesmo raciocínio (idem) “o desenvolvimentismo surgiu como derivação da tese do atraso...” onde “[...] os efeitos da economia do subdesenvolvimento foi colocar em xeque a neutralidade e a universalidade da dinâmica capitalista”. Ou seja, o nosso “*New Deal*” não surgiu apenas por fatores endógenos de forças progressivas que viam a carcomida e retrógrada república velha das oligarquias rurais como entraves ao desenvolvimento, mas também exógenos, dado as implicações que a crise da ortodoxia liberal no final dos anos 20 proporcionou ao resgatar o Estado, antigo entrave da livre concorrência no liberalismo clássico, para a solução e “salvação” do próprio capitalismo.

A Revolução de 1930 representou para alguns uma revolução conservadora e para outros uma revolução progressiva que permitiu ao Brasil entrar de vez pelos portões da modernidade, fazendo-nos ter a nossa primeira experiência de um ativismo estatal, que se mesclasse com elementos históricos e culturais da velha ordem, como o patrimonialismo e o clientelismo, com novas roupagens institucionais ou gramáticas políticas, numa acepção de Nunes (2003). Inaugurado no primeiro período do Governo de Getúlio Vargas o corporativismo surgiu para intermediar e coordenar a relação capital/trabalho pela égide do Estado ; o insulamento burocrático foi uma tentativa de proporcionar uma nova dinâmica da administração pública via burocracia que pudesse tomar decisões sem interferência de políticos, partidos e grupos de interesse, e que dotassem o recrutamento pelas agências governamentais via meritocracia, ainda que incipiente.

A nossa modernização se configurou tanto num esforço do executivo Federal em contar com burocracias nos moldes weberianos em prol de um estado que fosse capaz de dar cabo da necessidade de se industrializar e se modernizar, quanto da tentativa de certo “acerto de contas” desse novo arranjo político institucional em afastar antigos vícios da herança oligárquica, rural e regionalista, que pudessem limitar o fortalecimento do governo Federal como carro chefe da modernização de nossa *Belle Epoque* tupiniquim, embora saibamos que nem uma burocracia racional legal em sua plenitude vingou, tampouco o clientelismo e a influencia das antigas oligarquias foram extirpadas.

Enquanto o Estado brasileiro sofrera uma centralização política, administrativa e fiscal a partir da década de 1930, pautado por políticas de cunho nacional que pudessem se sobressair às políticas regionais, nossa história demonstra que as políticas econômicas e sociais e nosso próprio desenvolvimentismo sempre contou com velhas e novas roupagens. Para Lustosa (2008) os desdobramentos da Revolução de 1930 propiciaram um quadro favorável que conciliou antigas oligarquias excluídas e descontentes com o antigo regime à

forças progressivas em prol do Estado como grande impulsionador do desenvolvimento, pelo qual,

do ponto de vista político, havia um quadro favorável à transformação do Estado para atender às novas exigências do seu papel de indutor do desenvolvimento. As elites oligárquicas excluídas do compromisso do antigo regime uniram-se às forças emergentes representativas da nova burguesia industrial e das camadas médias e urbanas. O movimento revolucionário também teve o apoio dos “tenentes”, lideranças militares egressas da revolta de 1922, comprometidos com um projeto de reformas modernizadoras e autoritárias (LUSTOSA, 2008, p. 842).

É importante salientar o fortalecimento do Executivo Federal a partir do período varguista, passando a ter um papel protagonista em nossa modernização e coincidindo, desse modo, com nossas primeiras experiências de planejamento estatal para o desenvolvimento. Tendo-se na ênfase burocrática como uma das gramáticas políticas adjacentes ao período pós Revolução de 1930, ou seja, de agências burocráticas com capacidade técnica administrativa que auxiliassem as melhores decisões governamentais em políticas desenvolvimentistas, a preocupação do governo Federal se dava em afastar a interferência nos processos decisórios da politicagem regionalista e dos grupos de interesse - tão prementes em nossa república velha - que pudessem limitar a industrialização e a modernização do País.

Essa primeira característica de uma necessidade de capacidades do estado brasileiro frente ao novo horizonte que se delineara entre os desafios do subdesenvolvimento defronte à modernização contava muito mais com atributos exclusivos da esfera estatal em fazer valer as políticas nacionais em sobreposição ao caráter regional - por meio do centralismo burocrático e do executivo federal -, que quaisquer outros atributos que pudessem intermediar as relações subjacentes a essa modernização, entre estado e sociedade civil. Destarte, “o desenvolvimentismo brasileiro possui um corpo teórico comum, pautado pela suspeita ou recusa às virtudes da auto-organização da sociedade (a partir do mercado, do protagonismo dos indivíduos ou da competição política) como mola do progresso e do desenvolvimento geral” (CEPÊDA, 2012, p.83). Dito de outro modo, a modernização brasileira, juntamente com a necessidade dos países subdesenvolvidos que não se desenvolveram no *timing* dos países ocidentais e que não tiveram no dinamismo de classes e na dinâmica do capitalismo como carros chefe do desenvolvimento, fizera do estado o protagonista da mesma, já que “como no restante da América Latina, o estado desenvolvimentista brasileiro começou acidentalmente como resposta a crise econômica” (SCHNEIDER, 2013, p. 9).

Segundo Campello (1976, p. 103):

[...] as mudanças político-institucionais iniciadas com a revolução de 1930 redundaram, de modo geral, na criação de uma extensa máquina burocrática não controlável por um legislativo ou qualquer tipo de organismo representativo da “sociedade civil”. Essa autonomia burocrática não provém, todavia, de uma impecável eficiência racional legal segundo o clássico paradigma weberiano das organizações burocráticas. Ao contrário, mais correto seria supor que ela tem seus fundamentos no fato de que a expansão e a centralização burocráticas se deram continuamente sob o signo da absorção ou cooptação dos agrupamentos de interesse, quer regionais, quer funcionais.

Portanto, o centralismo administrativo, político e fiscal no executivo Federal e a sublimação dos espaços decisórios por agências burocrático estatais, levando à marginalização das instituições liberais da democracia representativa, como o Parlamento e os partidos políticos, ressoou na intensa preponderância do executivo Federal em nossa “Revolução Industrial” e modernização e, dessa forma, do Estado sobre a sociedade. Não obstante “[...] ao longo do período compreendido entre 1930 e 1945 fortaleceu-se a tendência de centralização na administração e, no pós 37, delineou-se uma nova característica de atuação: além de um estado administrativo, centralizador, ele passou a assumir feições de um estado intervencionista [...]” (LIMA JUNIOR, 1998, p. 6), onde “houve uma grande concentração de poderes nas mãos do Executivo Federal, em consequência da dissolução dos corpos legislativos e da nomeação de interventores para os governos estaduais” (LUSTOSA, 2008, p. 843).

Embora o governo de Getúlio Vargas tenha principiado nossa primeira reforma administrativa do Estado e introduzido tentativas de uma burocracia aos moldes weberianos para todo o aparato estatal, a mescla de novos com velhos costumes impediram um modelo administrativo e burocrático majoritariamente moderno, pautado na impessoalidade. No entanto não há como negar a importância da primeira reforma administrativa perpetrada pelo governo Vargas, principalmente no período autoritário do Estado novo, por meio dos novos instrumentos institucionais que visavam a superação de costumes patrimonialistas e clientelistas, embora, como sabemos, o que houve foi uma inserção e mesclas entre os velhos costumes com novas práticas e necessidades.

Em princípio as reformas administrativas iniciadas por Vargas nas décadas de 1930 e 1940 tinham a intenção de abarcar ao final toda a burocracia. Na prática, porém, o Estado desenvolvimentista evoluiu de forma irregular com agências totalmente profissionalizadas e weberianas e outras mais politizadas e clientelísticas (NUNES 2003).

O período pós-guerra intensificou a industrialização e o desenvolvimentismo iniciado no período de 30 a 45. Com o retorno de eleições diretas, multipartidarismo, recondução do poder Legislativo e uma nova Constituição, o período desenvolvimentista em voga culminou no nacional-desenvolvimentismo, principiado novamente por Vargas, reconduzido à Presidência da República pela via eleitoral em 1951. Não obstante, o nacional-desenvolvimentismo,

associava a questão econômica e autonomia nacional. Das causas apontadas pela teoria do subdesenvolvimento emergirão tanto o desenvolvimentismo (proposta de superação do subdesenvolvimento) quanto o nacional-desenvolvimentismo (pacto social que sustenta a proposta de intervenção e meio de construção da nação, clássico no Brasil e na América Latina). [...] O nacional-desenvolvimentismo é o resultado dessa confluência que envolveu uma situação histórica particular (a situação de capitalismo tardio e periférico e, em vários casos, herança colonial), a produção de um complexo explicativo rompido com o liberalismo econômico (incapacitado de dar conta do problema do atraso periférico) e o esforço social condensado em um projeto nacional pautado pela superação do subdesenvolvimentismo pela via da modernização econômica” (CEPÊDA, 2012, p.80/81).

Destarte, o período democrático pós queda de Vargas em 1945 deslancharia a nossa “revolução industrial”, pelo qual, como descreve com otimismo Bresser-Pereira (1985, p. 38) foi

[...] um período de grande desenvolvimento para a economia brasileira e para a indústria em particular. A taxa média de crescimento do Produto Interno Real, que durante a guerra, entre 40 e 45, fora de 4,7%, sobe nos cinco anos seguintes para 7,3%, e entre 51 e 55 mantém-se ainda no nível elevado de 5,7% em média no ano [...]. Confirmando o título geral da Revolução Industrial Brasileira, que estamos dando ao período entre 30 e 60, o desenvolvimento industrial a partir de 46 ganhou também grande impulso, reforçando sua posição no setor dinâmico da economia do país. O crescimento médio anual da produção industrial, que no período da Segunda Guerra Mundial fora de 6,2%, aumenta entre 46 e 50 para 8,9% e no quinquênio seguinte ainda se mantém a uma taxa de 8,1%.

Inaugurava-se um novo pêndulo que após um período de forte centralismo administrativo e político no executivo Federal e menosprezo pelas instituições como os partidos e o Parlamento entre 30 e 45, chegara carregado da necessidade de um novo arranjo político institucional que pudesse desmontar o ultra-centralismo do Executivo e suas agências burocráticas, devolvendo certa oxigenação político institucional dado o retorno ao multipartidarismo, eleições diretas e das instituições obscurecidas pelo arranjo anterior, como o próprio Legislativo.

Ocorre que o retorno formal de divisão dos poderes não conseguiu desmontar o demasiado centralismo das agências burocráticas e do Executivo nacional. Um certo continuísmo dos 15 anos de varguismo ainda persistiria na vida política nacional, tendo-se ainda na figura do Executivo o instrumento mor para a industrialização, modernização e apogeu de nosso desenvolvimentismo (CAMPELLO, 1976 e NUNES, 2003). Por outro lado “[...] a Constituição de 1946 restabeleceu o estado de direito e as garantias individuais, restaurou a divisão dos poderes da República, devolveu a autonomia dos estados, ampliou os direitos sociais dos trabalhadores, reorganizou o Judiciário e previu a mudança da capital” (LUSTOSA, 2008, p. 847).

O governo Federal no limiar da Constituição em 1946 teve de criar novos instrumentos que o fizesse ao mesmo tempo em que compartilhava certas atribuições com os outros poderes, principalmente com o fortalecimento do Legislativo, a continuar sendo o ator protagonista do desenvolvimento econômico e social. O insulamento burocrático, ainda de forma incipiente, mas já presente na experiência de Vargas no período estadonovista<sup>3</sup> serviu como “escape” dos executivos nacionais subseqüentes, entre 1946 a 1964, dado o “empoderamento” do Legislativo e dos partidos políticos que poderiam agir como limitadores de um projeto nacional de industrialização e desenvolvimento. Como aponta Campello (1976, p.105-106),

o advento do pluralismo partidário, de eleições diretas, e o retorno à separação formal dos poderes do Estado, determinados pela Carta Constitucional de 1946, foram superpostos ou acoplados à estrutura anterior, marcada pelo sistema de interventorias, por um arcabouço sindical corporativista, pela presença de uma burocracia estatal detentora de importante capacidade decisória, para não mencionar a plena vigência, na quadra histórica a que nos referimos, de uma ideologia autoritária de Estado.

Ainda segundo a autora (Idem, p.107) acerca do enfraquecimento do poder Legislativo, “[...] um dos fatores conducentes a sua atrofia foi sem dúvida a reserva de poder nas mãos do Executivo e suas agências centralizadoras visto que a legislação mais importante continuou a ser produzida sob a forma de portarias, regulamentos, decretos e instruções.”, corroborando com a afirmação de Nunes (2003, p. 96) de que “embora o Congresso discutisse os problemas mais importantes, a luta diária por políticas e valores básicos a serem implantados, de acordo com uma perspectiva mais nacionalista e estatizante, iria acontecer em uma nova arena política: o aparelho do Estado”.

---

<sup>3</sup> Período autoritário do governo Vargas, entre 1937 e 1945.



Embora as contribuições de Maria do Carmo Campello de Souza sejam relevantes, quanto a certo continuísmo institucional do período varguista no arranjo democrático subsequente, e considerando a sua ênfase analítica na relação do Estado para com o sistema partidário entre 1930 e 1964, é em Edson Nunes que compreendemos uma gramática política de suma importância para tocar em frente o nosso desenvolvimentismo, tanto no que tange ao período democrático entre 1946-1964 e, principalmente, no regime autoritário instaurado a partir de 1964: o insulamento burocrático.

Para Nunes (2003), os desafios do poder executivo Federal frente a um novo arranjo político institucional democrático e pluralista iriam requerer o fortalecimento do insulamento burocrático visando continuar o processo de modernização e industrialização, já que a partir da Constituição de 1946 houve o fortalecimento das instituições liberais que haviam sido enfraquecidas durante os 15 anos de varguismo, como os partidos e o Congresso. Esses canais institucionais poder-se-iam tolher a capacidade decisória do poder Executivo já que o Legislativo readquiriu o controle do orçamento da União, o que diminuía a intervenção do governo Federal na economia. Além de fazer leis o Legislativo é um poder de fiscalização do Executivo, o que impediria manobras desse último já que estaria dependente de autorização legislativa. Mesmo com uma constituição liberal e democrática, com o fortalecimento dos partidos e Legislativo, que poderia significar *Checks and Balances* e limitação da atuação discricionária do Executivo, na verdade acabou fortalecendo a necessidade do governo Federal de ampliar outros canais institucionais – como o próprio insulamento burocrático – que pudessem driblar o controle do Congresso e partidos, criando-se estratégias alternativas.

Em síntese, o processo constituinte reforçou o poder dos partidos, reinstalou valores e provisões liberais e moldou os anos seguintes de uma maneira que conduziu à morte involuntária dos princípios constitucionais liberais. Isto aconteceu porque o desenvolvimento econômico e a industrialização, que estavam na agenda do Executivo, dos tecnoburocratas e dos empresários foram implementados por outros canais que não os dos partidos. (NUNES, 2003, p. 81)

É muito importante a passagem citada porque coincide com o que Souza (2017, p.29) diz a respeito das capacidades em que os executivos federais por meio de suas burocracias sempre tiveram na tarefa de modernização do Estado brasileiro, pelo qual:

[...] a despeito da ocorrência de múltiplos mecanismos utilizados pelos diferentes governos e regimes políticos para o recrutamento da sua burocracia, o Executivo federal sempre foi capaz de gerar capacidade para dar conta das prioridades dos diferentes regimes políticos, das demandas das

distintas coalizões governativas e para implementar suas políticas preferenciais. Embora permeados de paradoxos, desde Vargas o sistema burocrático foi capaz de dar conta da tarefa de modernização do Estado brasileiro.

Em suma, mesmo sob um contexto democrático instaurado a partir da Constituição Federal de 1946, o executivo Federal com seu papel de protagonista no impulsionamento da modernização e industrialização do Brasil fortaleceu um instrumento que embora incipiente no arranjo político institucional anterior, proporcionou reformas administrativas no período estadonovista, com a criação do DASP<sup>4</sup> e outras agências burocráticas. Vale destacar, portanto, que nos quinze anos de varguismo, entre 1930 e 1945, o modelo político adotado para fazer valer políticas de cunho nacional fora de centralizado no executivo Federal e suas agências burocráticas e corporativistas, colocando a margem desse processo as instituições liberais como o Congresso e os partidos políticos. Além disso houve a cooptação da classe trabalhadora por meio da regulamentação das leis trabalhistas e tutelação dos sindicatos.

Com o regime que se inaugura a partir de 1946, mais pluralista e democrático, com o retorno do multipartidarismo e eleições diretas, os partidos e o Congresso ainda eram vistos de forma cética para a agenda de desenvolvimento do governo Federal, já que o controle do núcleo estratégico do Estado era exercido por órgãos insulados, como “a Sumoc<sup>5</sup>, o BNDE<sup>6</sup> e os grupos Executivos compostos por tecnoburocratas politizados. Desse modo, politizados mas sem filiação partidária, esses tecnocratas desprezavam os políticos e o Congresso e promoveram um sério processo de insulamento burocrático, com o objetivo de driblar a arena controlada pelos partidos (NUNES, 2003, p. 82)”.

Á falta de lideranças oposicionistas que pudessem emergir e assumir legitimamente a presidência da República após o desgaste do getulismo entre 1930 e 1945, fizera com que o poder fosse entregue ao presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) que conduziu o processo transitório e convocou novas eleições, culminando na vitória de Dutra, ex-ministro de guerra de Getúlio, no interregno entre o desenvolvimentismo do primeiro período varguista, de 1930 a 1945, e do nacional-desenvolvimentismo, principiado com a eleição do próprio Vargas, em Outubro de 1950.

---

<sup>4</sup> Departamento Administrativo do Serviço Público, criado em 1938 no Governo Getulio Vargas, que visava diminuir a ineficiência do serviço público.

<sup>5</sup> Criada em 1945 a Superintendência da Moeda e do Crédito foi a autoridade monetária anterior ao Banco Central.

<sup>6</sup> Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico- atual BNDES- foi criado em 1952 por Vargas para impulsionar o empreendedorismo e alavancar os projetos de modernização.

[...] Vargas assumiu o governo, com poderes limitados pela Constituição de 1946, para cumprir um programa francamente nacionalista e reformista, prometendo ampliar os direitos dos trabalhadores e investir na indústria de base e em transportes e energia, o que requeria o aumento da intervenção do Estado no domínio econômico (LUSTOSA, 2008, p. 847).

A década de 1950 inaugurou não somente o período nacional-desenvolvimentista mas proporcionou um sincretismo entre velhos e novos instrumentos políticos, na qual, iniciado com Vargas, teve em JK uma dotação de maestria na condução da industrialização brasileira. Esse processo caracterizou-se pelo insulamento burocrático e as formas de administração indireta, que dotaram o governo de agilidade e manobra ante aos atores que poderiam inibir as plataformas econômicas de desenvolvimento, e tolherem as capacidades do Executivo, como os partidos, o Congresso, os políticos e a própria burocracia tradicional. Nesse período, houve um fortalecimento entre poder Executivo e grupos de *expertises* que seriam abrangidos no período autoritário pós 64, a partir de um modelo tecnocrático de Estado. Para Nunes (2003, p. 95).

Na década de 50 vários fatores contribuíram para produzir no Brasil a institucionalização de um sistema sincrético. O insulamento burocrático emergiu como uma estratégia crucial para deslanchar um ambicioso plano industrial: agências burocráticas insuladas tiveram um papel central nesse plano, gerando, desencadeando e supervisionando o processo, em meio a uma forte coalização que se sustentava em uma ampla ideologia desenvolvimentista.

Em 1951 Vargas utilizou novos instrumentos visando fortalecer o insulamento burocrático ao instalar um grupo de assessoramento chamado de *Assessoria Econômica*<sup>7</sup>, em políticas cruciais. A *Assessoria Econômica* foi de suma importância porque principiaria a capacidade de industrialização e desenvolvimento pela via da industrialização planejada (NUNES, 2003), dotando a necessidade de planejamento também da capacidade infraestrutural do Estado que pudesse suprir as demandas provenientes da escala de industrialização e desenvolvimento econômico, em pujança desde a década de 1930. Não obstante “Vargas iniciou, dessa forma, um processo de insulamento burocrático que alterou significamente a face do sistema político brasileiro. A *Assessoria Econômica*, por seu turno, constituiu o embrião da “administração paralela” do governo Kubitschek” (Idem, p. 101).

Após o suicídio de Vargas em 1954 convivemos com um tumultuado período de transição, até a posse de Juscelino Kubitschek, em 1956. Esse período foi de suma

---

<sup>7</sup> Órgão técnico destinado a assessorar a Presidência da República quanto a questões de planejamento econômico.

importância porque intensificou a participação estatal no impulsionamento da industrialização, ao mesmo tempo em que JK conseguiu conduzir de forma sincrética sua plataforma política.

O sucesso de Juscelino foi possível em razão da combinação de: estabilidade política na aliança PSD/PTB – fortemente baseada na patronagem – eventualmente suplantada pela UDN; existência de um amplo consenso sobre a necessidade de desenvolvimento nacional, disposição governamental de investir pesadamente em infraestrutura [...]. [...] Sincretismo político, uma ideologia instrumental, decisões. Fatores principais que tornaram possível a existência de um sistema híbrido no Brasil. Nele, o corporativismo não desapareceu, o insulamento burocrático progrediu, e o universalismo de procedimentos foi enfatizado em certas áreas e agências (NUNES, 2003, p. 102).

Dado o caráter de planejamento estatal que se intensificou no governo JK,

seu Plano de Metas tinha 36 objetivos, com destaque para quatro setores chave: energia, transporte, indústria pesada e alimentação. Propugnava a industrialização pesada apoiada na associação entre capitais nacionais e estrangeiros com ênfase na indústria de bens duráveis, dando prioridade à indústria automobilística e ao transporte rodoviário (LUSTOSA, 2008, p. 848).

No bojo dessa intensificação estatal na industrialização e da necessidade de planejamento em áreas estratégicas ao desenvolvimento, o que obrigaria novas capacidades do Estado brasileiro a tentar equilibrar desenvolvimento com os gargalhos infraestruturais que surgiram, Bresser-Pereira (1985, p. 43) descreve as limitações que os insuficientes investimentos em infraestrutura dos governos passados trouxeram ao governo JK:

[...] o desenvolvimento econômico nacional via-se ameaçado pela crise de infra-estrutura econômica do país. Todo o desenvolvimento ocorrido até então fora realizado sem maior planejamento, ao sabor de estímulos externos [...]. Ocorre, todavia, esse desenvolvimento em um ritmo acelerado. Era de se esperar, portanto, que os investimentos de infra-estrutura não houvessem acompanhado esse desenvolvimento e agora se apresentassem como verdadeiros pontos de estrangulamento da economia.

A capacidade do Governo JK de criar uma administração paralela se fez presente não somente pela criação de órgãos, autarquias e sociedades de economia mista, mas também da criação de impostos vinculativos para a concretização desse modelo. Segundo Lima Junior

(1998), ao se referir sobre a análise de Jorge Gustavo da Costa (1971) acerca das “Diretrizes Gerais do Plano de Desenvolvimento”, do Governo Juscelino, observou que,

[...] duas tendências ganharam vulto na administração pública brasileira na época: a primeira seria a autarquização de órgãos da administração direta, mediante a criação de várias autarquias e sociedades de economia mista, mecanismos mais ágeis e flexíveis; a segunda tendência consistia na criação de fundos específicos, isto é, vinculação de impostos e taxas a finalidades específicas. Observe-se que tais tendências evidenciam a intenção de contornar, de evitar, a ação política através dos órgãos convencionais. Cria-se assim, no mínimo, uma segunda via administrativa (LIMA JUNIOR, 1998, p. 10).

A fase de expansão da industrialização e crescimento de nossa revolução industrial nacional e a importância dos governos Vargas e, principalmente JK, na instrumentalização do Estado como ator principal de nosso desenvolvimento e, desse modo, do protagonismo do executivo Federal, é enfatizado por Bresser-Pereira (1985, p. 45):

Em 31 de janeiro de 1956 tem início o Governo Juscelino Kubitschek. Durante os cinco anos que se seguem o Governo Federal se transforma, pela primeira vez na história do Brasil, em um instrumento deliberado e efetivo do desenvolvimento industrial brasileiro. Antes da Revolução de 30 os governos haviam sido sempre representantes da oligarquia agrário-comercial brasileira, decorrendo daí atitudes governamentais em relação à industrialização, que iam desde a indiferença até à hostilidade aberta. Com a Revolução de 30 isso naturalmente mudou, especialmente durante os dois períodos de Governo Getúlio Vargas. Durante seu segundo período de Governo, em particular, houve uma tentativa séria de planejar a promoção do desenvolvimento industrial brasileiro. Mas foi só com o Governo Juscelino Kubitschek que o Estado brasileiro se transformou em um instrumento razoavelmente eficiente de desenvolvimento do país.

O golpe Civil Militar de 1964 reconfigurou os papéis políticos institucionais até então vigentes e fortaleceu o modelo tecnocrático de Estado, marginalizando a classe política, os partidos políticos até então ressuscitados desde 1947, além da abolição da democracia e instauração de um regime burocrático autoritário, principalmente a partir de 1968. O período foi caracterizado por governos autoritários que ajudariam a fortalecer a herança histórica de atuação do Executivo federal e de agências burocráticas, que insuladas da sociedade civil, dos partidos e dos políticos, fariam da tecnocracia o fortalecimento do nacional desenvolvimentismo, bem como na modernização do Estado e na maior capacidade de independência e liberdade do poder Executivo federal frente às crises externas, como as crises do Petróleo na década de 1970.

A herança histórica do pessimismo das elites modernizantes com as instituições políticas e com os políticos culminou no modelo tecnocrático<sup>8</sup> de Estado a partir dos governos civil militar da década de 1960. Conforme Nunes (2003, pg. 120),

as elites modernizantes frequentemente encaravam o Congresso, os partidos e os políticos como obstáculos ao progresso. Essa perseguição foi forte na década de 1930, no início dos 50 e novamente após o golpe militar de 1964. O objetivo de superar a fragmentação da política tradicional justificou a criação de instituições corporativas nos anos 30. As tentativas de escapar à natureza clientelista do Congresso e dos partidos levou à institucionalização das burocracias insuladas na década de 1950. O objetivo de escapar à natureza esquerdista, populista, clientelista e corrupta dos partidos políticos conduziu ao aprofundamento do insulamento burocrático e ao banimento e à cassação de direitos civis dos políticos profissionais depois de 1964.

Como já dito anteriormente, o modelo de Estado inaugurado com os primeiros governos militares teve como ênfase a atuação do governo Federal e suas agências burocráticas e autarquias, no fortalecimento do Poder Executivo e da tecnoburocracia. As elites modernizantes que desde Vargas já condicionavam as instituições liberais como o Congresso e partidos como redutos do conservadorismo e do regionalismo retrógrado, se fortaleceram no período do centralismo autoritário da ditadura civil militar, tanto o lócus weberiano de insulamento burocrático no núcleo estratégico do Estado, bem como na intensificação da descentralização burocrática, quanto às ideologias autoritárias das décadas de 1930 e 1940 que “nas preocupações fundamentais no debate político da época [...] levaram a maior parte dos ideólogos e políticos a concluir que o autoritarismo seria o único regime harmonizado com o Brasil Real”(CAMPELLO, 1976, p. 65).

O golpe de 31 de Março de 1964 não somente apeou a democracia e endureceu a cultura autoritária na história da política brasileira. O fortalecimento da União concentrou nas mãos do Executivo o pouco de autonomia administrativa de estados e municípios existente desde a Constituição de 1946, acarretando uma simplificação da legislação tributária que tendo-se iniciado em 1965 e consolidada com a Constituição Federal de 1967, ao reduzir o número de impostos, trouxe grande concentração de recursos pra União, esvaziando, desse modo, os princípios federativos (LUSTOSA, 2008).

A necessidade de se ter um Estado planejador com capacidade de impulsionar não somente a vértice econômica e a industrialização, mas também planejar e executar políticas de

---

<sup>8</sup> Organização política e social fundada na supremacia técnica. Daí a importância que a burocracia estatal e o insulamento tiveram na agenda de desenvolvimento dos governos. É daí que as burocracias ligadas a agenda econômica, como o MME, até hoje, possuem um grande peso decisório.

infra-estrutura, premente também no Plano de Metas do Governo JK, foi intensificada a partir do período ditatorial. Um dos fatores responsáveis foi a ampla reforma administrativa federal por meio do *Decreto-Lei nº 200*<sup>9</sup> de 1967, que continha uma característica híbrida de descentralização para a intervenção na economia por meio agências e autarquias e centralização no núcleo estratégico. Conforme descreve Lustosa (Idem, p. 851),

em primeiro lugar, prescrevia que a administração pública deveria se guiar pelos princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle. Em segundo, estabelecia a distinção entre a administração direta – os ministérios e demais órgãos diretamente subordinados ao presidente da República – e a indireta, constituída pelos órgãos descentralizados – autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Em terceiro, fixava a estrutura do Poder Executivo federal, indicando os órgãos de assistência imediata do presidente da República e distribuindo os ministérios entre os setores político, econômico, social, militar e de planejamento, além de apontar os órgãos essenciais comuns aos diversos ministérios.

Inaugurou-se a partir do *Decreto-lei nº 200* o que Marcelino (1987) e Lustosa (2008, p. 852) chamam de “administração para o desenvolvimento”, que “viria substituir o modelo clássico de burocratização, baseado nas idéias de Taylor, Fayol e Weber [...]”. Cabe salientar que há uma certa dicotomia na reforma administrativa de 1967 porque se por um lado o Estado visava intensificar a multiplicação de agências e entidades da administração indireta, por outro dotou o crescimento da administração direta, fator que consolidou o planejamento estatal e o centralismo burocrático estratégico em áreas prioritárias subordinadas diretamente ao executivo Federal, como o Ministério do Planejamento e Ministério de Minas e Energia.

A ênfase do Estado brasileiro na criação de inúmeras agências e autarquias e no fortalecimento híbrido da administração indireta e direta foi de suma importância quanto ao fortalecimento do setor elétrico ainda na década de 60, pelo qual, caracterizado historicamente como um setor de grande insulamento e de grande influência decisória para o Governo Federal, continuou sendo um ator de suma importância às decisões governamentais quanto a necessidade de se viabilizar a construção de uma grande usina hidrelétrica na bacia do Rio Xingu. Os dados de Nunes (2003, p.127) caracterizam bem o caráter tecnocrático do Estado brasileiro durante os períodos de centralismo burocrático pós 64:

[...] o regime militar desencadeou um crescimento sem precedentes do insulamento burocrático. Sem contar universidade e agências ligadas ao

<sup>9</sup> Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências (BRASIL, 1967).

ministério do trabalho, foram criadas 124 agências ou empresas autônomas entre 1964 e 1977, em contraste com as quase 99 agências autônomas criadas entre 1930 e 1964.

Destarte, o golpe de misericórdia para a implementação do modelo tecnocrático e autoritário para uma nova administração do Estado se deu por dois acontecimentos na década de 1960, sendo o primeiro pela promulgação da Constituição Federal de 1967 e, principalmente, pelo segundo, por meio do Decreto Lei nº 200, também de 1967, em que “a Presidência da República passou a ter um papel mais forte na formulação de políticas, ao mesmo tempo em que aumentava o seu poder de arbítrio e passava a governar um grande número de órgãos administrativos e técnicos cruciais”.(Idem. p. 86).

Com o vasto potencial hídrico na região norte do País a Amazônia passou a ser integrada em um projeto nacional para o desenvolvimento econômico, levando-se a ênfase na construção de hidrelétricas por toda a região ao mesmo tempo em que se fortalecia o discurso independência energética frente a outros países, como o Petróleo, pelos quais os custos na importação de um produto com fortes tendências de oscilação de preço no mercado mundial fora colocado pelos governos militares a vital importância de se impulsionar a matriz energética hídrica. Por ser limpa e mais barata a exploração hídrica daria ao Brasil independência energética , ao mesmo tempo em que poder-se-ia suprir a grande necessidade energia elétrica que o país passou a ter quando do período de forte investimento estatal em empresas públicas, o que culminou na elevação do PIB, alcançando o Brasil durante o “milagre econômico”, entre 1968 a 1973, a estar entre as 7 principais economias do mundo.

É interessante notar que fatores exógenos como as crises do Petróleo na década de 1970 impulsionaram fatores endógenos, como a intensificação do Estado na Amazônia brasileira, dotando-o de capacidades estatais aos mais diversos planos governamentais para o desenvolvimento econômico.

Portanto, a ideia de se construir muitas usinas hidrelétricas de médio e grande porte na Amazônia se intensificou nesse contexto histórico por três fatores: 1) os choques do petróleo na década de 70 que aumentara consideravelmente o preço do Barril no mercado internacional, tornando os países dependentes desse fonte de energia, como o Brasil, vulneráveis as abruptas oscilações; 2) a intensificação de uma Política de Integração Nacional cujo o lema era “energia e transporte” e 3) o nacionalismo militar na Política de Segurança Nacional que visando fortalecer as fronteiras passou a considerar a Amazônia como área estratégica, como salienta (PEREIRA, 2013, p.13):



[...] Dessa forma, a industrialização da região, o desenvolvimento de ligações inter-regionais, o incentivo a projetos de exploração de minérios e o estímulo à agropecuária se inserem na estratégia do Estado brasileiro de incorporar a Amazônia ao espaço produtivo do país. A implantação desses projetos aumentou consideravelmente a demanda energética da região, o que justifica, em parte, a construção das primeiras grandes hidrelétricas na Amazônia nesse período.

Dado o foco do governo federal em hidrelétricas, nas década de 60 e principalmente 70, e o modelo tecnocrático do Estado via insulamento burocrático e multiplicação de agências, ministérios e autarquias, se iniciou uma expansão do setor elétrico brasileiro com a criação da Eletrobrás e Eletrosul em 1965 e Eletronorte em 1973 (Dória, 1976; Pereira 2013).

Todavia, o projeto de integralizar a Amazônia ao desenvolvimento do país esteve envolto por uma ideologia nacionalista e autoritária que não expressava nenhuma preocupação com os impactos socioambientais dos empreendimentos, onde se desconsiderava as populações dado o argumento de baixa densidade populacional e alta quantidade de terras, além do discurso de pouca fertilidade do solo em contraposição as “vantagens” de se criar um pólo eletrometalúrgico para a região amazônica. Não obstante, as hidrelétricas serviriam para suprir essas indústrias com eletricidade, inserindo a Amazônia brasileira, de vez, na plataforma política e econômica do nacional-desenvolvimentismo.

## Capítulo 2

### O setor elétrico e o ambientalismo: intersecção até o final dos anos 80

O fortalecimento do setor elétrico no Brasil durante o período militar coincide com uma mudança de rota do Estado brasileiro na direção de um planejamento mais unificado e centralizado que pudesse a partir de órgãos burocráticos específicos e com capacidade técnica, instar os governos de um planejamento mais centralizado dos recursos e potencialidades hídricas de nossas bacias e afluentes. Antes mesmo do 31 de Março de 1964, que inaugurou a ditadura militar, já havia uma centralização por parte do Estado na condução da política energética. Até 1930, o país ainda não contava com atributos organizacionais estatais e sim com esferas privadas pela qual defronte a baixa demanda existente frente a um país com uma industrialização incipiente, não demandava, até aquele momento, de grandes dispêndios para o planejamento da oferta e procura. Na explicação de Mercedes, Rico e Pozzo (2017, p. 17),

a condução privada do suprimento de energia à sociedade brasileira se estendeu por um longo período, desde a implantação dos primeiros empreendimentos de geração de eletricidade e provimentos de “serviços energéticos”, como iluminação e força motriz, no início do século XX. À medida que o caráter de prestação de serviço a um público crescente – industrial, comercial e residencial – incluindo geração e distribuição, foi intensificado, a intervenção estatal foi-se fazendo necessária, como forma de mitigar a crônica falta de investimento das concessionárias em aumento da capacidade de oferta, em sua maioria estrangeiras, no mercado doméstico.[...] Não havia uma visão integrada de planejamento, nem intercâmbio de informações, pois a atuação das concessionárias se dava de forma isolada, dentro de uma meta negocial.[...] Ao Estado coube, então, a tarefa de organizar o setor e lidar com a necessidade premente de aumento da oferta de energia, mais complexa e mais intensiva de capital.

O desenvolvimentismo principiado em meados dos anos de 1930 do século XX, de grande expansão urbana e da industrial, foi outro fator determinante que possibilitou ao setor elétrico deixar de possuir características regionalistas e privadas das concessionárias que atuavam de forma esparsa em cada região brasileira, além das empresas estatais estaduais criadas na década de 1950, para a necessidade de centralização e planejamento pelo Estado brasileiro. Podemos então considerar essa necessidade de maior planejamento da utilização dos recursos hídricos como condicionante da necessidade do modelo desenvolvimentista de Estado, já que

o período “desenvolvimentista”, voltado para a industrialização e urbanização do país, durou várias décadas. À medida que as metas dos sucessivos governos iam-se estabelecendo, em maior ou menor grau, a pressão sobre o sistema elétrico, então disperso, crescia. Porém criavam-se as condições que levaram à organização institucional e centralização do setor (Idem).

Esse caráter de centralidade em que assuntos envolvendo a autonomia energética ganhou a partir dos anos 50, intensificado nos anos de 1960 e 1970, já com uma forte institucionalização do setor elétrico como área estratégica ao desenvolvimento econômico pelo Executivo Federal, bem como a busca por autonomia energética, está explícito também no *Plano Nacional de Energia Elétrica*<sup>10</sup> (PNE – 1987/2010), elaborado em 1986, conforme passagem (BRASIL, 1986, p.71-72):

[...] os serviços de energia elétrica, que no início eram isolados e independentes, circunscrevendo-se ao âmbito municipal, foram evoluindo, ampliando sua área de influência, em virtude da oportunidade e da viabilidade econômica das interligações, motivadas pelo interesse de alcançar as economias de escalas mencionadas e de compensar a distribuição heterogênea dos recursos naturais mais favoráveis à obtenção dessa energia, a cujos benefícios toda a população do País tem, por princípio, direito. Dessa forma, passaram a assumir uma feição regional e, mais recentemente, nacional. Daí a presença natural do poder Federal no Setor Elétrico, como responsável, em última instância, por sua atuação.

A tendência centralizadora de agências burocráticas orientando as decisões governamentais fazem parte de nossa período de *State Buiding*, desde 1930. A centralização econômica e política do Executivo federal estivera presente em experiências como o DASP em 1937, ou no *Conselho de Desenvolvimento*<sup>11</sup>, de JK, “instalado por Juscelino no dia seguinte à posse, com a tarefa de coordenar os esforços de planejamento” (NUNES, 2003, p. 111). No período tecnocrático e autoritário iniciado na década de 1960, o centralismo burocrático seria fortalecido dado o número de agências burocráticas, autarquias e ministérios que se multiplicaram nesse período. Da Lei 3782 de 22 de Julho de 1960, foram criados os Ministérios da Indústria e do Comércio e das Minas e Energia. Esse último, no

---

<sup>10</sup> Composto por uma série de estudos técnicos, foi o primeiro planejamento integrado de um sistema de energia que levava em conta as projeções de demanda e procura, a curto, médio e longo prazo.

<sup>11</sup> Criado no primeiro dia de governo de Juscelino Kubistchek, em 1º de fevereiro de 1956, foi um órgão permanente de planejamento, composto por uma burocracia técnica capaz de assessorar na agenda de desenvolvimento governamental. Foi extinto em 1964.

artigo 5º insta (Brasil, 1960): “É criado o Ministério de Minas e Energia<sup>12</sup>, que terá seu cargo o estudo e despacho de todos os assuntos relativos à produção mineral e energia”.

Devemos lembrar que os assuntos ligados a Minas e Energia foi de competência do Ministério da Agricultura, até 1960 (PEREIRA, 2013), fator esse que corroborou para o insulamento burocrático de setores primordiais as áreas de desenvolvimento tecnológico e a capacidade técnica, como o MME, além das agências criadas subsequentemente que dotaram o setor elétrico de grande capacidade de influenciar as decisões governamentais. Não obstante, com a fragilidade das legislações ambientais no período e sem atores com poder de veto, o nacional desenvolvimentismo se sedimentou em uma arena institucional sem entraves as políticas de desenvolvimento, tendo-se o executivo Federal um caminho livre – ao menos até a crise do *State Building* na década de 80 – ao dinamismo estrutural do estado brasileiro.

No curto período do governo de Jânio Quadros, em 25 de Abril de 1961, foi sancionada a Lei nº 3.890 que criou a *Centrais Elétricas Brasileiras S.A*, usando a abreviatura ELETROBRÁS, que instado no 2º parágrafo (BRASIL, 1961) tinha “por objeto a realização de estudos, projetos, construção e operação de usinas produtoras e linhas de transmissão e distribuição de energia elétrica [...]”.

Dado o processo de centralização e maior planejamento estatal da política energética por meio do governo Federal, o setor energético passaria a ser um dos carros chefes às pretensões de crescimento econômico e a dotar o Estado de maior independência de fontes de energia. É desse modo que após a criação do Ministério de Minas e Energia em 1960 e da ELETROBRÁS em 1961, a institucionalização de um setor específico à necessidade energética ganharia uma relevância sem precedentes do executivo Federal, seja pelo crescimento econômico por conta da urbanização e industrialização, principalmente pelo período desenvolvimentista de Vargas e JK e de nosso chamado “milagre econômico” entre os governos Costa e Silva e Médici, seja pelas crises internacionais do petróleo, na década de 1970.

Em 1965, a ELETROBRAS criou a subsidiária ELETROSUL para implementar o plano energético para o Sul do país e em 1973 é criado a subsidiária ELETRONORTE, também o plano energético para o Norte do Brasil. Embora em 1965 a ELETROBRAS

---

<sup>12</sup> Com a criação do MME em 1960, o mesmo passou a coordenar outros órgãos de repartições federais, dentro de uma tendência de centralismo burocrático em assuntos estratégicos. Desse modo, o MME passou a coordenar o Departamento Nacional de Produção Mineral, o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, Conselho Nacional de Minas e Metalurgia, Conselho Nacional do Petróleo e Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos.

tivesse criado a ELETROSUL, foi somente “depois de 1967, quando foi inserida a diretoria de Planejamento e Engenharia (DPE), que a ELETROBRAS passou a exercer a liderança das atividades de planejamento (MERCEDDES, RICO e POZO, 2015, p. 19).

[...] Quando a Eletrobras foi finalmente instalada, além de uma miríade de empresas privadas, já estavam em operação várias companhias estaduais estatais de energia elétrica e já estava criado o Ministério de Minas e Energia. A importância da Eletrobras para o planejamento se manteria até a reestruturação liberal, anos de 1990.

[...] Quanto à Eletrobras, ao assumir o financiamento, a organização, o planejamento, a coordenação, a fiscalização e a operação do setor, tornou sistemática a atividade planejadora no Brasil, criando e mantendo a estrutura técnica e institucional necessária para que o país chegasse ao domínio da mesma, tanto na expansão da oferta, quanto na operação do sistema interligado (Idem, p. 19-20).

A Lei nº 5.899 de 5 de Julho de 1973, conhecida como *Lei de Itaipu* “reforçou as ações da ELETROBRAS como coordenadora do planejamento estratégico e da operação do sistema brasileiro” (Ibidem.). Como constado nessa Lei Federal:

Art 1º- Compete as Centrais Elétricas S.A – ELETROBRAS -, como órgão de coordenação técnica, financeira e administrativa do setor de energia elétrica, promover a construção e a respectiva operação, através de subsidiárias de âmbito regional, as centrais elétricas de interesse supra-estadual e de sistemas de transmissão de alta e extra alta tensões, que visem a integração interestadual dos sistemas elétricos, bem como dos sistemas de transmissão destinados ao transporte da energia elétrica produzida em aproveitamentos energéticos binacionais.

A institucionalização do setor elétrico nacional a partir de 1960 e a importância da expansão energética frente às pretensões de desenvolvimento, industrialização e dinamismo infraestrutural do Estado, tornara esse segmento como de vital importância governamental. Dado o desenvolvimento de *expertise* e capacidade técnica, o setor elétrico foi dotado de um grande e complexo aparato institucional, de forte insulamento burocrático que em detrimento do próprio arranjo político institucional da qual fora expandido (regime autoritário, expansão da tecnocracia, fortalecimento do insulamento burocrático, ampliação do poder executivo Federal, legislação ambiental frágil e sem atores com poder de veto) dotou o setor elétrico de grande capacidade técnico-administrativo.

O enfoque para a construção de hidrelétricas na Amazônia contou com um discurso de superdimensionado dos governos na capacidade hídrica não explorada e um subdimensionado dos impactos sociais e ambientais já que o governo federal almejava “aumentar de 9% para

78% o aproveitamento do potencial hidrelétrico da região Norte até 2010 (PEREIRA, 2013, p. 13).

Esse arranjo institucional autoritário, de forte centralismo burocrático das agências, ministérios e autarquias e de monopólio decisório representou duas características importantes ao insulamento burocrático: 1) consolidação do setor elétrico e 2) fragilidade das legislações ambientais. Desse modo,

isso explica porque o arranjo político institucional, nesse período, era caracterizado pela centralização no setor elétrico e no governo federal. A legislação ambiental na época era composta por leis esparsas como o Código de Água, de 1934; o Código Florestal, de 1965; e o Código da Pesca, de 1967” (PEREIRA 2013, p.15).

Entre 1975 e 1979, o governo brasileiro, por meio da recém criada ELETRONORTE, iniciou estudos sobre o potencial hidrelétrico do rio Xingu, o que deu origem ao relatório *Estudos de inventário hidrelétrico da bacia hidrográfica do rio Xingu*, finalizado na década de 1980. Os estudos identificaram seis possíveis barramentos hidrelétricos na bacia do rio Xingu (Iriri, Jarina, Kokraimoro, Ipixuna, Babaquara e Kararaô) que somados, alagariam mais de 18 mil Km<sup>2</sup>, atingindo cerca de 7 mil índios (Brasil, 2011; Pereira, 2013).

É importante frisar que o desenvolvimento da exploração hidrelétrica na região a partir do Inventário da Bacia do Rio Xingu, concluído em 1979 contemplava um grande potencial energético a partir de duas jusante, sendo uma na cidade de Altamira e outro na Volta Grande do Xingu, constituindo Complexo Hidrelétrico CHE de Altamira (NETTO, FRANCO e REZENDE, 2007). Esses dois projetos interligados e paralelos foram sendo desenvolvidos na década de 80 onde além dos estudos topográficos, geológicos e hidrométricos, passaram a ser pensado na relação empreendimento/sociedade/meio-ambiente, tanto nos benefícios locais pra região de Altamira, quanto das alternativas aos impactos ambientais.

Na etapa de estudos de alternativas, passaram a ser considerados os aspectos relacionados à inserção regional do empreendimento, de forma a criar condições preferenciais na canalização de benefícios para o processo de desenvolvimento regional polarizado por Altamira, a partir de oportunidades resultantes da implementação do empreendimento. Também nesta etapa, os estudos ambientais compreenderam o diagnóstico do meio ambiente na situação anterior ao empreendimento; o prognóstico das condições emergentes com a construção da barragem e formação do reservatório; a proposição de medidas neutralizantes ou atenuantes dos efeitos negativos [...] (idem, 2007, p. 5).

Essas preocupações estiveram contidas no relatório do *Plano Nacional de Energia* (PNE 1987-2010) elaborado em 1986, que será detalhado adiante.

O desenvolvimento dos estudos do aproveitamento hidrelétrico das duas jusantes, Altamira e Belo Monte, colocara até 1986 vantagem na intensificação da primeira. Porém, por uma questão de planejamento a longo prazo de um sistema que pudesse interligar os sistemas Norte/Nordeste e Sul/Sudeste em um sistema nacional interligado, colocou-se o aproveitamento de Belo Monte como mais vantajoso.

[...] a partir de setembro de 1986, com estudos do Aproveitamento Hidrelétrico Altamira em pleno desenvolvimento, os trabalhos de campo e de escritório foram orientados com vistas a imprimir maior velocidade ao projeto do Aproveitamento Hidrelétrico Belo Monte. Isto porque, estudos desenvolvidos no âmbito da Eletrobrás, considerando a interligação dos sistemas Norte/Nordeste e Sul/Sudeste de geração, indicavam a entrada em operação comercial desta usina no ano de 1999 como a melhor opção para o Sistema Brasileiro Interligado, antes portanto da data prevista para o início da operação do Aproveitamento Hidrelétrico Altamira (Idem, 2007, p. 6).

A usina de Kararaô/Belo Monte, portanto, dentro dos estudos e inventários produzidos na década de 80, passou a ser priorizada dentro de um modelo mais sistemático e de planejamento a longo prazo, inserido em estimativas de crescimento populacional e econômico que passaram a requerer por parte do setor elétrico e do governo Federal planejamentos de curto, médio e longo prazo; por conseguinte, as usinas hidrelétricas tiveram de ser pensadas também por suas capacidades geradoras dentro de um sistema nacional interligado. Conforme explicita Netto, Franco e Rezende (Idem, pagina 7),

merece ser citado como evento de grande importância para o planejamento dos estudos da época, a decisão da ELETROBRÁS de considerar que, no final do ano 2000, as novas usinas entrariam em operação já inseridas no Sistema Brasileiro Interligado”. [...]“os Estudos de Viabilidade foram encerrados ao final de 1988, com exceção dos estudos ambientais, que se estenderam até o primeiro trimestre de 1989” (Ibidem).

Em 1986 é concluído o relatório de planejamento energético constituído como *Plano Nacional de Energia Elétrica 1987-2010* e denominado como Plano 2010. Foi o primeiro grande trabalho sistemático de um planejamento de longo prazo “à análise e investigação de possíveis cenários de desenvolvimento (BRASIL, 1987, p. 8). Além de aprofundar estudos sobre as capacidades energéticas de cada segmento, como energia hídrica, carvão mineral, derivados do petróleo e energia nuclear, as fontes provenientes da capacidade hídrica do Brasil elevaram a importância de se construir hidrelétricas e, dessa forma, o potencial hídrico

das bacias como as do Rio Xingu voltaram a ganhar atenção do governo Federal, seja pela abundância das bacias hidrográficas e recursos hídricos, seja por questões de custos menores quando comparados com outras fontes (idem, p. 22).

Outro aspecto a se destacar é que o arranjo político institucional no período em que o documento é finalizado passava pela transição entre o antigo regime e a redemocratização, pela qual sem contarmos ainda com a nova Carta Magna, que só seria promulgada em 1988, inaugurando uma nova relação entre Estado e Sociedade, o setor elétrico passou a contar com a pressão de setores ambientalistas tanto no âmbito internacional e nacional, fator que corroborou para a inclusão das questões socioambientais e de novos atores na Constituição Federal.

Assim, o documento do PNE 1987-2010, produzido por um setor historicamente insulado – Minas e Energia – e conduzido pela autarquia da Eletrobrás, ao menos já expressava as características positivas e negativas dos empreendimentos, principalmente pelos impactos sócio-ambientais que ter-se-iam de ser mitigados com um amplo debate que equacionasse os problemas ambientais, sociais e institucionais. Seria um sinal de que a condução do planejamento e expansão das hidrelétricas iria requerer novas capacidades estatais, até mesmo no próprio setor elétrico, em lidar com situações e novos atores que emergiam naquele contexto. O desafio deparado seria encontrar formas mitigadoras aos impactos sócio-ambientais que não afetassem a importância da hidreletricidade, conforme consta nessa passagem sobre os aspectos negativos das hidrelétricas:

Os aspectos negativos das hidrelétricas estão relacionados aos impactos causados pela inundação de terras e alterações nos regimes dos rios, que afetam não só as populações vizinhas aos aproveitamentos, como o meio físico e biológico. O Setor Elétrico está convencido de que existem formas de minimizar estes efeitos a níveis socialmente aceitáveis, de modo a permitir que a hidreletricidade continue a ser fonte básica de energia elétrica dentro do horizonte do Plano 2010. Entretanto, tem-se hoje a consciência de que o tratamento correto da questão ambiental é uma pré-condição para que isso ocorra (BRASIL, 1987, p. 25).

Os desafios enfrentados pelo governo federal em uma década já de desmonte das estruturas do *State Building* e ascensão do neo-liberalismo, além da crise econômica e política do regime militar e abrangência de questões da sociedade civil, como meio ambiente, direitos civis e direitos humanos, iria necessitar do Estado novos instrumentos de relação entre o mesmo e a sociedade civil, ou seja, novas capacidades. O PNE 1987-2010



reproduziu uma tendência já premente nos primeiros governos passados, de que a Amazônia possuía um potencial hidrelétrico ainda não aproveitado.

Como constado no documento (Idem, pg. 25), “[...] do potencial hidrelétrico hoje não aproveitado, a maior parte é representado por usinas na Amazônia [...] fato que determinou que os planos de expansão [...] sejam, a partir do final da próxima década, constituídos de centrais elétricas na região na Amazônia.” Isso reforça o argumento sobre a necessidade de se intensificar a construção de hidrelétricas, inclusive no Rio Xingu, fator que praticamente duas décadas após o relatório, viria com força, durante os governos Lula e Dilma, em pleno arranjo político institucional completamente diferente do arranjo autoritário anterior, quando da expansão e institucionalização do setor elétrico.

O *Plano Nacional de Energia Elétrica 1987/2010*, portanto, intensificava a prioridade que os governos nacionais dever-se-iam ter quanto da expansão da capacidade hidrelétrica do país na construção de hidrelétricas de médio e grande porte na região amazônica, utilizando-se também como argumento a proximidade desses potenciais pólos hídricos com as cidades, além de certa facilidade estrutural de locomoção, como as rodovias.

Uma característica importante do potencial hidrelétrico da região Amazônica é que a maior parte da energia a ser aproveitada está concentrada em aproveitamentos localizados a pequena distância de núcleos urbanos como Marabá, Altamira, Itaituba e Porto Velho, servidos por rodovias, ou de fácil acesso por via pluvial, o que reduz, consideravelmente, os problemas de apoio logístico a serem resolvidos (Idem, idem).

Destarte, o Estado brasileiro encontrava-se defronte de um grande desafio: de um lado o fortalecimento do ambientalismo a nível nacional e internacional, destaque para a *Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente humano*, aprovada na Conferência da ONU, realizada em Estocolmo, Suécia, no ano de 1972, e constado também no documento da PNE, além de grupos domésticos contrários a esse tipo de política; por outro a necessidade de expansão da capacidade energética por meio da intensificação expansiva de hidrelétricas na região amazônica. Isso em meio a uma transição do antigo regime para a redemocratização que no limiar da Constituição Federal de 1988 configurou uma nova relação entre sociedade civil e Estado.

O desenvolvimentismo que se assentava na mudança rápida do ranking global de países inseridos tardiamente na industrialização legou uma herança unidimensional de desenvolvimento, ou seja, na ênfase do desenvolvimento econômico, que nos períodos

autoritários, principalmente, dotou o Estado de grande capacidade de intervenção da economia. Esse fator corroborou à expansão infraestrutural do mesmo em áreas estratégicas, como as hidrelétricas, que sem atores com poder de veto permitiriam não só a construção de grandes usinas, mas também a institucionalização do setor elétrico, pelo qual, dotado de grande capacidade técnica por meio de suas agências, autarquias e ministério, culminou num setor de grande influência e peso decisório ao governo federal.

A partir da crise do estado desenvolvimentista que se vivia até o final dos anos 80, com a redemocratização, institucionalização do setor ambiental e inserção da sociedade civil na Carta Magna, políticas de cunho desenvolvimentista se deparariam com um quadro político institucional muito mais complexo que o arranjo anterior, dotando o desenvolvimento como uma arena não mais na unidimensionalidade econômica, premente em nosso período desenvolvimentista, mas sim de multidimensionalidade, no qual, desenvolvimento passou a requerer que fosse pensado dentre várias vertentes: humano, social, cultural, entre outros.

A importância analítica do *Plano Nacional de Energia Elétrica 1987/2010* se faz porque sendo proveniente de um setor de forte influência decisória, além de órgãos e autarquias historicamente com forte insulamento burocrático, já esboçava os desafios que o governo Federal e o próprio setor elétrico teriam em um quadro de questionamento às hidrelétricas, dado os impactos ambientais das inundações, bem como do fortalecimento de setores ligados ao ambientalismo que influenciaram a institucionalização do setor ambiental, inserido em nossa Carta Magna. Por conseguinte, um dos pontos de maior relevância do documento diz respeito às novas capacidades estatais que o governo federal deveria ter quando de melhorias social e econômica a nível regional, levando-se em consideração a sociedade, além da relevância das questões ambientais que deveriam ser levadas para dentro do setor elétrico, por meio de um comitê de meio ambiente, conforme consta no documento (BRASIL, 1986, p.94):

De acordo com o estabelecido no Plano Diretor de Meio Ambiente, instrumento associado ao Plano 2010 e balizador da atuação desse setor nesse campo, os empreendimentos do Setor Elétrico buscarão a melhor forma de sua inserção regional, atendendo não só a prioridade de geração de energia elétrica, como também a de ensejar melhorias na área econômica e social a nível local, sempre que conveniente, com o uso de múltiplos recursos. Essa abordagem contribuirá para a melhor compatibilização entre os objetivos do Setor e da Sociedade. Sua efetividade depende, entretanto, de um progresso nas articulações intersetoriais e no planejamento regional. Nesse sentido, é importante a criação, dentro do Setor Elétrico, a curtíssimo prazo, de um comitê de meio ambiente, que sirva de fórum de debates e de trocas de experiências sobre as questões de inserção regional e ambientais,

facilitando o planejamento e a coordenação das ações das concessionárias neste campo.

A década de 80 representou um grande passo ao fortalecimento de legislações ambientais, até então escassas. A Lei nº 6.938 de 1981, conhecida como *Política Nacional do Meio Ambiente*, foi o primeiro passo para a institucionalização do ambientalismo no Brasil porque coincidindo com a crise do *State Building* e do modelo desenvolvimentista, o Estado passou a ter de lidar com uma nova perspectiva multidimensional sobre desenvolvimento, ou seja, que fosse capaz de impulsionar o desenvolvimento econômico levando-se em consideração a necessidade de preservação do meio ambiente. Conforme o Artigo 2º (BRASIL/1981),

a Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios [...].

Mais explicitamente, o artigo 4º, item I (Idem, p. 2) coloca questão de um outro patamar de desenvolvimento por meio da “[...] compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”. Essa tendência a institucionalização do ambientalismo por meio da Lei 6.938 logrou criar tanto o *Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)* como articulação dos órgãos e entidades da União, dos Estados, Municípios e Distrito Federal, responsáveis pela proteção e melhoria ambiental, quanto o *Conselho Nacional do Meio Ambiente* cuja composição e funcionamento seria conduzido pelo Poder Executivo Federal, representantes dos Estados, além de Confederações da Indústria, Agricultura e Comércio. Uma das questões mais relevantes dessa lei consta no artigo 9º, sobre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente em que o Estado passou a considerar, dentre outras atribuições, a avaliação de impactos ambientais (PEREIRA, 2013, p, 21).

Em consonância a esse processo de institucionalização do ambientalismo e empoderamento da sociedade civil, outra passo de suma importância diz respeito à Lei 7.347 de 1985, ou *Lei de Ação Civil Pública*, que permite a defesa de interesses ambientais, do consumidor e difusos, aumentando consideravelmente a atuação do Ministério Público, que passou, também, a desempenhar a função de advogado das questões socioambientais. Conforme instado no Artigo 1º, itens de I a V (BRASIL, 1985):

Regem-se pelas disposições desta lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

I – ao meio ambiente

II – ao consumidor

III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico

IV- a qualquer outro interesse difuso ou coletivo

V – por infração da ordem econômica

A importância da *Lei de Ação Civil Pública* foi um divisor de águas para os novos elos que se abriam entre Estado e Sociedade Civil. A partir da atuação do Ministério Público a sociedade pôde demandar seus interesses por conta do poder de questionamento e cumprimento da legislação, bem como de fiscalização, em que a atuação do MP passou a ter. No artigo 3º(idem) fica expresso o caráter de advogado dos interesses da sociedade pelo MP em que “a ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”.

Na defesa dos interesses ambientais, o MP passou a ser um ator de extrema relevância no processo decisório porque atuaria como órgão questionador de empreendimentos que causassem impacto ambiental, retirando o poder político exclusivo que até então o Executivo Federal possuía quando do impulsionamento na construção de hidrelétricas que sem atores com poder de veto, legislações ambientais escassas e tampouco atuação de órgãos de controle, como o próprio MP, se fez possível a multiplicação desses empreendimentos, principalmente nos anos 70, com grandes ônus sociais e ambientais.

Outro aspecto importante é que embora a *Lei de Ação Civil Pública* permita não só a competência de iniciativa do Ministério Público como descrito no Artigo 5º(Ibidem) pela qual “a ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios” bem como “poderão também ser propostas por autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou por associação”, a sociedade civil prefere encaminhar as demandas ao Ministério Público, que impetra ações civil pública.

A atuação do *Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)* desde sua criação, na Lei 6.938 de 1981, desempenhou um papel de grande relevância não apenas na institucionalização do ambientalismo, mas também em aperfeiçoar a legislação por meio de resoluções. A resolução nº1 de 1986 infere sobre os critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Passa-se então a exigir para efetivação de projetos, como as hidrelétricas, um relatório de impacto ambiental – RIMA. É interessante notar o caráter socioambiental nessa resolução já que os riscos à sociedade passa a ser incluída

conjuntamente aos riscos ao meio ambiente, demonstrando o caráter eminente de abertura de novos elos entre estado e sociedade que será consumada na promulgação da Constituição Federal de 1988. No Artigo 1º da Resolução nº1 do CONAMA, fica expresso o entendimento do que venha a caracterizar “impacto ambiental”(IBAMA,1986):

Para efeito dessa Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas, e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I – a saúde, a segurança e o bem estar da população

II – as atividades sociais e econômicas

III – a biota

IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente

V – a qualidade dos recursos ambientais

Já no artigo 2º (Idem) é descrito a obrigatoriedade tanto do estudo quanto do relatório de impacto ambiental para empreendimentos que afetem o meio ambiente e a sociedade, pela qual “dependerá de elaboração de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA [...]” para o “licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente”. Dentre essas atividades, o item VII expressa “obras hidráulicas para exploração de recursos hidrelétricos, acima de 10MW [...]; já o item XI aponta “usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW”.

Outro fator que corroborou para o empoderamento do ambientalismo e da sociedade civil em consonância com a abrangência socioambiental para projetos envolvendo hidrelétricas, diz respeito a Resolução nº 9 do CONAMA, de 1987, em que dispõe sobre a obrigatoriedade de audiências públicas no processo de licenciamento ambiental. O artigo 1º da Resolução nº 9 do CONAMA (IBAMA,1987) estabelece que “a Audiência Pública referida na resolução CONAMA nº 1/86, tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito”, pela qual possibilita a iniciativa tanto do MP quanto da sociedade, conforme especificado no artigo 2º(Idem) em que “sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 ou mais cidadãos, o Órgão do Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública”.

É notório como o ambientalismo brasileiro, pelo menos de um ponto de vista formal, fora se fortalecendo durante os anos 80, influenciando decisivamente a inclusão das questões ambientais que culminariam na institucionalização permanente do setor ambiental por meio

da criação de um Ministério próprio, o Ministério do Meio Ambiente<sup>13</sup> (MMA) e em autarquias, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA), além dos órgãos vinculados a Política Nacional do Meio Ambiente, como o CONAMA. A Lei 7.804 de Julho de 1989 tornou mais rígida a aprovação de projetos com impactos ambientais (PEREIRA, 2013, p. 24) “ao reforçar a obrigação do licenciamento ambiental e de Estudos de Impactos Ambientais (EIAs)” em projetos causadores de danos ao meio ambiente. Já o *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis*<sup>14</sup> (IBAMA), instituído em fevereiro de 1989 por meio da Lei nº 7.735, passou a exercer as atribuições, inclusive sobre degradação ambiental, no lugar da extinta Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA. A Lei 7.804/89 que alterou a Lei nº 6.938/81, sobre *A Política Nacional do Meio Ambiente*, em seu Art. 10, descreve o papel notório de agente fiscalizador do IBAMA, conforme abaixo:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do *Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA*, e do *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA*, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. (BRASIL, 1989).

Conforme § 4º (idem.), “compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA o licenciamento previsto no *caput* desse artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.”

Por fim, não podemos esquecer de mencionar a importância da *Convenção nº 169* realizada pela *Organização Internacional do Trabalho (OIT)* em 1989, que reforçou a importância da inclusão dos povos indígenas nos processos decisórios de empreendimentos que os afetem (PEREIRA, 2013). Mas antes de tratar especificamente sobre a resolução nº 169, é preciso um resgate histórico acerca da preocupação, ainda no começo do século XX, sobre as populações indígenas e a exploração do trabalho, principalmente em países colonizados. A OIT ainda no ano de 1919 produziu estudos e recomendações, como a *Convenção nº 29 – Trabalho Forçado e Obrigatório*, aprovada em Genebra em 1930. Após o

---

<sup>13</sup> Criado em 1992, ainda que um ator importante, foi institucionalizado de forma tardia, se comparado a institucionalização do setor elétrico, que se iniciou desde os anos de 1960 e 1970.

<sup>14</sup> Fundado em 1989, é uma autarquia do Ministério do Meio Ambiente. É um ator de suma importância porque no processo de licenciamento ambiental é onde ocorre a inclusão de diversos atores e interesses nos espaços de discussões. Embora o IBAMA e a FUNAI sejam órgãos com capilaridade na sociedade, os estudos apontaram uma burocracia com baixo poder de influenciar as decisões do poder Executivo.

interregno da II Guerra Mundial as discussões sobre o tema voltaram a ocorrer, como na *Convenção nº 107 – Concernente à proteção e integração das populações indígenas e outras populações tribais e semitribais de países independentes*, aprovada também em Genebra em 1957 “que tratava especificamente de populações indígenas e tribais, sobretudo de seus direitos à terra e de suas condições de trabalho, saúde e educação (ONU, Brasília, 2011, p. 5). Tentando fugir do caráter integracionista e paternalista dos resultados da convenção nº 107 e,

no bojo da revolução social e cultural que ocorreu em quase todo o mundo nas décadas de 1960 e 1970, os povos indígenas e tribais também despertaram para a realidade de suas origens étnicas e culturais e, conseqüentemente, para seu direito de serem diferentes sem deixarem de ser iguais. Conscientes de sua importância e sob a orientação de sólidas organizações de promoção de seus interesses e proteção de seus direitos, esses povos passaram a assumir, eles próprios, o direito de reivindicar, acima de tudo, sua identidade étnica, cultural, econômica e social, rejeitando, inclusive, serem chamados de populações (Idem, p. 6).

Não obstante, a própria Convenção nº 107 que até então tinha representado um marco no processo de emancipação dos povos indígenas passou a ser criticada, fator que admitiu uma reorientação da OIT pelo próprio Comitê de peritos em 1986, na qual,

sensível a essas críticas e atento às rápidas transformações sociais no mundo atual, o Conselho de administração incluiu uma proposta de revisão da Convenção nº 107 na pauta das Conferências Internacionais do Trabalho de 1988 e 1989, com vistas a garantir a preservação e sobrevivência dos sistemas de vida dos povos indígenas e tribais e sua ativa e efetiva participação no planejamento e execução dos projetos que lhes dissessem respeito. A convenção nº 169, sobre povos indígenas e tribais, adotada na 76ª Conferência Internacional do Trabalho em 1989, revê a Convenção nº 107 (ibidem, p. 7).

Essas passagens foram necessárias para demonstrar que fatores exógenos e equidistantes do ponto de vista temporal se aperfeiçoaram durante décadas até considerar a autodeterminação das comunidades indígenas e tribais em definir caminhos próprios ao seu desenvolvimento, e não ao desenvolvimento aos moldes das sociedades ditas industriais. Isso significa que novos atores foram empoderados, ressoando no próprio arranjo recém-democratizado no Brasil, que viria a dar visibilidade aos povos indígenas e, desse modo, tornou complexo e desafiador o processo decisório das políticas, principalmente para o caso analisado. Por sua vez, o Estado brasileiro passou a depender de instrumentos e novas

capacidades que pudessem administrar os conflitos de interesses em campos distintos: setor elétrico, setor ambiental, comunidades afetadas e etc.

É importante salientar que fatores exógenos tiveram papel determinante na modelação de uma nova relação entre Estado e Sociedade Civil no Brasil. Tanto do documento da PNE 1987/2010, ao demonstrar a preocupação do desenvolvimento do setor elétrico estar em consonância com as questões ambientais, chegando a citar até alguns artigos da *Conferência sobre o Clima*, realizado em Estocolmo em 1973, quanto da OIT, também por ser uma organização internacional, tiveram papel de grande relevância para os direitos das etnias indígenas no País, principalmente naquilo que diz respeito aos projetos que afetassem suas vidas, conforme expressamente salientado no Artigo 7º da Convenção 169 da OIT:

Os povos interessados terão do direito de definir suas próprias prioridades no processo de desenvolvimento na medida em que afete sua vida, crenças, instituições, bem estar espiritual e as terras que ocupam ou usam para outros fins, e de controlar, na maior medida possível, seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, eles participarão da formulação, implementação e avaliação de planos e programas de desenvolvimento nacional e regional que possam afetá-los diretamente (ONU, 1989, p. 18).

Direitos ambientais, direitos sociais e direitos humanos. Esse tripé requereu mudanças de rumo à consecução de políticas energéticas, então marcada pelo desenvolvimento unidimensional com ênfase no crescimento econômico, vigente de 1930 a 1980, cujo centralismo burocrático do Executivo federal e do setor elétrico fortaleceram a interferência do Estado na economia e dessa forma no impulsionamento infraestrutural do Brasil em portos, aeroportos, rodovias e hidrelétricas nas décadas de 1960 e 1970. Com o fortalecimento das legislações ambientais nos anos de 1980, nota-se o empoderamento das demandas da sociedade por meio da *Lei de Ação Civil Pública*, que remodelou a atuação do Ministério Público, tornando-o um órgão que independente dos três poderes o facultou como uma espécie de “advogado dos interesses da sociedade” e a uma reorientação do próprio setor elétrico que ainda nos anos 80 já sinalizava para a necessidade de compatibilização dos interesses econômicos com os interesses ambientais. O conceito de desenvolvimento se metamorfoseou, requerendo que fosse pensado de forma multidimensional com a inclusão de atores, além da necessidade de canais institucionais capazes de processar os conflitos, atender interesses contrapostos e dar mais legitimidade as políticas.

O antigo viés unidimensional assentado em nosso desenvolvimentismo – destarte o período democrático de 1946 a 1964, que se dera majoritariamente em arranjos autoritários –



permitiu a institucionalização do setor elétrico e ao impulsionamento das usinas hidrelétricas, coincidindo com o período de grande presença do Estado na economia por meio do aperfeiçoamento técnico-administrativo tanto da administração direta e, principalmente, indireta. Isso dotou os governos de significativas capacidades de intensificar a importância da hidroeletricidade ao crescimento e desenvolvimento econômico, pelo qual, em detrimento de arranjos político-institucionais que continham legislações ambientais esparsas e sem atores com poder de veto, passaram a exigir em meio ao novo universo que se delineava nos anos de 1980, de crise do Estado desenvolvimentista, recessão econômica e flagelo do regime autoritário, canais institucionais capazes de escalar às demandas da sociedade.

A passagem da esfera de desenvolvimento restrito ao economicismo para outras esferas, como meio ambiente e direitos humanos, coincide com o fim do nosso Estado desenvolvimentista. A redemocratização e instituição do Estado Democrático de Direito colocaram novamente a necessidade de se construir usinas hidrelétricas na lupa governamental, como imprescindíveis ao desenvolvimento. Diferentemente do arranjo anterior, o Estado no atual arranjo não interfere diretamente na órbita da produção, e como estamos falando de hidrelétricas, não é mais o Estado o responsável a fazê-las. A sua nova atribuição é possibilitar a participação dos atores, processar os conflitos e condicionar um ambiente em que as demandas possam ser levadas em consideração a fim de dar maior legitimidade às políticas.

Dessa nova aurora que se delineou a partir da década de 1980, de fortalecimento de legislações ambientais, descreve Pereira (2013, p. 24-25):

A aprovação dessas legislações teve dois impactos no arranjo político-institucional de empreendimentos com impacto ambiental: *i*) aumentou o número de atores com poder de interferir no processo decisório e de implementação desses projetos; e *ii*) criou uma série de restrições e condicionantes para que esses empreendimentos sejam aprovados. Assim, a reforma da legislação ambiental fez surgir um arranjo muito mais democrático ao criar diversas possibilidades de interferência dos atores sociais afetados por grandes obras: por meio de audiências públicas e de oitivas das comunidades indígenas, a partir da provocação do MP etc. Além disso, o licenciamento ambiental deve considerar os interesses dos atores diferentes por meio da manifestação de vários órgãos durante o processo – Iphan, Funai, órgãos ambientais de nível local etc.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, emergiu um novo arranjo político institucional com potencial de moldar uma nova relação entre Estado e Sociedade, dado a redemocratização, descentralização política e administrativa dos Estados e,

principalmente, dos municípios, além de um novo pacto federativo, inserção das garantias individuais por meio do Estado Democrático de Direito e abertura para a participação da sociedade no processo de produção das políticas públicas. Nesse processo de redemocratização, o interesse pela Usina de Belo Monte ressurgiu.

### Capítulo 3

#### Redemocratização e a necessidade de novas capacidades estatais

As pressões da sociedade brasileira na década de 1980 pela volta dos direitos políticos e sociais resultaram no esfacelamento do antigo regime e deram notas finais ao já carcomido Estado desenvolvimentista. Do ponto de vista das políticas energéticas, o setor elétrico teve de passar por um processo de reflexão e, como já salientado anteriormente, no próprio *Programa Nacional de Energia 1987-2010* já se incluía a necessidade de compatibilização entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental. Em detrimento das legislações, recomendações e portarias governamentais que fortaleceram a institucionalização do ambientalismo, além de prescrições externas de organizações internacionais como a OIT, recomendando o reconhecimento a autodeterminação das etnias indígenas e tribais, entre as quais a Convenção nº 169 de 1989, agiram de forma a exigir novas capacidades estatais entre o elo Estado/Sociedade. No final da década de 80, durante o governo Sarney (1985-1990), ressurgiu o interesse novamente de se viabilizar a hidrelétrica na bacia do Xingu, já dentro de um espectro de planejamento energético a longo prazo, por um sistema nacional. Conforme Pereira (2013, p. 17):

A defesa oficial da construção de Belo Monte pelo governo teve início com o lançamento do PNEE 1987-2010, que destacou o rio Xingu como de extrema importância para o setor energético brasileiro e apontou a usina de Kararaô como melhor opção para integrar usinas do rio Xingu ao Sistema Interligado Brasileiro.

Não obstante, dado a recomendação de hidrelétricas no Rio Xingu pelo PNE, em 1989 ocorreu a primeira amostra da complexidade em que setores a favor da construção de Belo Monte se deparariam defronte ao empoderamento de outros atores contrários ao empreendimento. No começo de 1989 etnias indígenas, movimentos sociais, ativistas, políticos, representantes do setor elétrico e setor ambiental e celebridades, participaram do *I encontro dos povos indígenas do Xingu*.

Organizado por lideranças indígenas, auxiliadas por entidades da sociedade civil, o encontro adquiriu imprevista notoriedade, contando com a maciça presença da mídia nacional e estrangeira, de movimentos ambientalistas e sociais. Segundo os dados do Instituto Socio-Ambiental (ISA), participaram do evento cerca de 3000 pessoas, entre elas 650 índios de diversas partes do país e do exterior; autoridades como o então diretor e posterior presidente da Eletronorte, José Antônio Muniz Lopez, o então presidente do Instituto

Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o então Prefeito de Altamira, deputados federais; 300 ambientalistas; em torno de 150 jornalistas e celebridades [...] (FLEURY e ALMEIDA 2013, p. 142-143).

O projeto de Kararão/Belo Monte fez surgir e fortalecer duas coalizões de interesses, sendo uma contra e outra a favor, que há mais de três décadas tiveram embates quanto à defesa e o bloqueio da hidrelétrica (PEREIRA, 2013). Tanto na esfera estatal quanto não estatal existem grupos contrários e favoráveis a construção da hidrelétrica, o que significa que a velha distinção Estado/Sociedade, para determinar lados opostos, é limitada.

O Setor Elétrico, caracterizado historicamente pelo insulamento e que fora se institucionalizando até se tornar um setor estratégico para o desenvolvimento e crescimento, é o grande representante da defesa de Belo Monte.

A coalizão de defesa é formada pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), pelo Ministério de Minas e Energia (MME), pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e pela Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobras).[...] Esse grupo utiliza o argumento de que Belo Monte é um projeto estratégico para o país por permitir a manutenção do crescimento econômico brasileiro (PEREIRA, 2013, p. 9).

Já os grupos contrários à usina possuem uma característica mais heterogênea, dado que os atores se situam tanto nacionalmente quanto internacionalmente, bem como atuam tanto na esfera estatal como não estatal.

A coalizão de bloqueio, por sua vez, é formada por uma rede de atores nacionais e internacionais, representantes do governo e da sociedade civil. Dentre os atores estatais, especial ênfase deve ser dada ao Ministério Público (MP), que interferiu diversas vezes no processo para garantir sustentabilidade ambiental de Belo Monte e a participação de todos os atores afetados por ela.[...] Os participantes desse grupo são motivados pelo medo de consequências sociais e ambientais da construção da usina, além de serem contra o modelo de desenvolvimento para a Amazônia defendido pela coalizão de defesa (Idem, idem).

Diferente do arranjo político institucional anterior em que as decisões sobre a implementação de hidrelétricas era centralizado entre setor elétrico e Executivo Federal, sem a possibilidade de compartilhamento com outros atores, no arranjo posterior a promulgação da Constituição de 1988, houve não somente heterogeneidade de atores e inclusão de interesses no processo decisório, mas a possibilidade de se analisar como o arranjo político institucional se comporta diante de uma arena inclusiva e conflituosa, alterando-se o desenho da própria

política, ao mesmo tempo em que testa a capacidade do Estado se relacionar com múltiplos atores.

Essa intensidade de conflitos possibilita que se analise como o arranjo político-institucional, que organiza os processos decisórios e de implementação de políticas, permite que o Estado execute projetos de “interesse estratégico” ao mesmo tempo em que consegue conciliar opiniões diversas para obter legitimidade social.[...] No caso de Belo Monte, esse arranjo é formado pelo compartilhamento de competências entre diversas instituições estatais – setor elétrico, Casa Civil da Presidência da República, setor ambiental, Congresso Nacional; por processos participativos de interação entre Estado e Sociedade Civil; e pela legislação ambiental, que prevê que a gestão ambiental seja realizada de forma inclusiva e participativa (PEREIRA, 2013, p. 10).

A distinção entre duas coalizões, uma a favor e outra contra, no atual arranjo democrático, coincidiu também naquilo que parte da literatura da ciência política sobre capacidade estatal se empenhou em analisar quando da realização de políticas desenvolvimentistas em um quadro de empoderamento das instituições democráticas. Desse modo, um grupo passou a defender que haveria descompasso entre políticas desenvolvimentistas e democracia, enquanto o outro, ao contrário, via benefícios nessa sinergia.

Sobre os que veem obstáculos nessa relação, como assinalam Gomide e Pires (2014, p. 10),

autores como Johnson (1982), Leftwich (1998) e Wade (1990) argumentam que a realização de políticas desenvolvimentistas encontraria obstáculos nas instituições democráticas. Nessa visão [...] a inclusão de novos atores e a ampliação dos interesses envolvidos nos processos decisórios provocariam um excesso de demandas sobre o sistema político, elevando expectativas, reduzindo as possibilidades de consenso e, por isso, minando as capacidades de realização de objetivos em ritmo acelerado.

Por sua vez, os defensores da vantagem existente entre democracia e desenvolvimentismo,

[...] Lipjhart (1999), Stark e Brutz (1998), Sabel (2004), Rodrik (2007) e Evans (2011) questionam a existência de incongruências entre a promoção de políticas desenvolvimentistas e a ampliação da participação de atores políticos e sociais. Advogam, até mesmo, que tais elementos atuam na sinergia para a produção de ações governamentais mais responsivas e efetivas. Nessa linha, a inclusão de atores diversos é percebida como necessária para, por exemplo, a obtenção de informação e aumento de

conhecimento sobre os problemas a serem enfrentados e para a inovação nas soluções a serem perseguidas (Idem, idem).

Depois de enterradas as possibilidades de se viabilizar o projeto de Belo Monte, dado a pressão de grupos contrários à usina no Brasil e exterior, e da repercussão do *I Encontro dos Povos Indígenas do Xingú*, em 1989, o projeto voltou a ter atenção do governo Federal na década de 1990. Tanto o Setor Elétrico quanto o Executivo Federal passaram a discutir uma forma de reavaliar o projeto inicial que pudesse se readequar frente a um quadro de fortalecimento e empoderamento de grupos e instituições contrárias ao projeto, ou seja, de inclusão de diversos atores no processo decisório.

Nos anos 90 se inicia uma segunda etapa de viabilidade do aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte. Para isso o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso passou a exigir uma reavaliação do projeto original que pudesse maximizar as vantagens desse empreendimento e, ao mesmo tempo, minimizasse os custos ambientais e sociais. Nesse novo horizonte, delineado por uma Constituição cidadã, federalismo descentralizado e participação da sociedade nas políticas públicas, seriam requeridos novos instrumentos e capacidades do Estado para em conjunto com a sociedade, legitimar suas ações. Segundo Netto, Franco e Rezende (2007, p. 7-8),

cerca de 3 anos e meio após a conclusão dos estudos da 1ª Etapa, mais precisamente em junho de 1993, técnicos do DNAEE e da ELETROBRÁS, reunidos para analisar a continuidade do projeto do AHE Belo Monte, firmaram entendimento no sentido de ser necessária uma revisão dos estudos até então procedidos, com vista à sua viabilização sócio-política. Foi recomendado que deveria ser dada ênfase à reavaliação dos estudos energéticos e à atualização dos estudos hidrológicos, ambientais e de custo.

Em novembro de 1994, o Governo Federal por meio da portaria nº 769 exigiu a criação de um grupo de trabalho composto por técnicos tanto da ELETRONORTE quanto da ELETROBRÁS, além do DNAEE<sup>15</sup>. Dentre as medidas de viabilidade sócio-política discutidas, surgiu a proposta de alteração do sítio de barramento “afim de minimizar os impactos ambientais de qualidade da água do Rio Bacajá; eliminar a interferência do reservatório com a Terra indígena Paquijamba e diminuir a área de inundação do reservatório do AHE Belo Monte, minimizando os custos com relocações”(Ibidem).

---

<sup>15</sup> O Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica foi instituído em 17 de dezembro de 1965 e é o responsável pelo planejamento, coordenação e execução de estudos hidrológicos em todo o território nacional.

A proposta de um novo sítio de barramento fora encaminhada à Eletrobras, que em outubro de 1999 encaminhou ao Ministério de Minas e Energia para posterior aprovação. No mesmo mês a proposta fora autorizada pelo MME. O aprimoramento do projeto reduziu a área de inundação, passando de 1.225 km<sup>2</sup> contido no projeto inicial da década de 80, para 516 Km<sup>2</sup> no final da década de 90, afim de se evitar o alagamento das terras indígenas Paquiçamba e Arara da Volta Grande do Xingu (PEREIRA, 2013).

Mas para setores contrários a UHE Belo Monte, essa readequação ao diminuir a área que originalmente estava prevista no primeiro projeto na década de 1980 foi um artifício utilizado pelo Governo Federal em driblar os limites constitucionais de empreendimentos que afetassem áreas indígenas, que desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 passou a contar com o Congresso como ator responsável pela consulta às comunidades indígenas, bem como pela autorização ou não desse tipo de política, inscrito no *Artigo 231* (BRASIL,1988) que insta:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

Os incisos 3º e 5º demonstram o papel do Legislativo Federal como atores que representam os interesses das comunidades indígenas afetadas. Ao contrário dos arranjos político-institucionais anteriores, além da inserção e reconhecimento de direitos das comunidades indígenas pela primeira vez numa Carta Constitucional, houve o fortalecimento de atores institucionais que passaram a desempenhar atribuições exclusivas e compartilhadas, dotando a arena decisória de múltiplos atores, diminuindo o poder discricionário e exclusivo que o Executivo Federal até então possuía. O § 3º do supracitado artigo 231 descreve que,

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 (Idem).

Adiante, o parágrafo § 5º explicita que,

é vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, *ad. Referendum* do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após

deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco (Ibidem).

Considerando um ponto de vista contrário à construção da UHE Belo Monte, enfatizando-se a redução da área de alagamento do projeto no final dos anos 90, Bermann (2012, p. 10) assinala que,

ao inundar diretamente os territórios indígenas, o projeto se adequa à concepção dos projetos hidrelétricos em voga de desconsiderar as consequências sociais e ambientais das populações não inundadas ou “afogadas” pela formação dos reservatórios. Este artifício permitiu que o projeto não se sujeitasse ao disposto nos parágrafos 3º e 5º do Artigo 231 da Constituição Federal, que impede a remoção das populações indígenas sem consulta prévia e exigindo a aprovação pelo Congresso Nacional.

Já vimos anteriormente que desde a participação mais ativa do Estado na economia, industrialização e modernização, em nosso período do chamado desenvolvimentismo, ao analisarmos o papel das instituições, principalmente do Executivo Federal, vimos que ora excluiu outros atores institucionais, como o Congresso e os partidos, principalmente nos períodos autoritários, ora criou instrumentos que puderam driblar esses mesmos atores, seja por meio de prerrogativas do próprio Executivo ou de instrumentos administrativos e políticos próprios; tanto no fortalecimento da burocracia direta como ocorrera na passagem dos anos de 1940 ao 1950, e, principalmente, na indireta, como ocorrera em algumas áreas do governo eleito de Vargas na década de 50, quanto na abrangência da administração indireta no Governo JK.

Fatores que com a extinção da democracia em 1964, da reforma administrativa em 1967 e o enrijecimento do autoritarismo em 1968<sup>16</sup>, fez com que o Estado tivesse um modelo administrativo dual, que abrangeu tanto o impulsionamento da administração indireta por meio de agências e autarquias, quanto da direta, como os Ministérios do chamado núcleo estratégico do Estado; sendo que, esse último corroborou na institucionalização do setor elétrico e sua participação estratégica nos governos.

---

<sup>16</sup> Em meio a efervescência política em que os quatro anos de regime militar estava se deparando, com o crescimento dos protestos civis e da oposição de parlamentares no Congresso Nacional, um pedido de cassação do Executivo Federal ao deputado Federal Marcio Moreira Alves (MDB) depois de um discurso em que pedia um boicote ao militarismo, foi derrubado na Câmara dos Deputados. Como retaliação o Regime militar endureceu e institucionalizou a repressão e a tortura. Em 13 de dezembro de 1968, o Presidente Artur da Costa e Silva (1967-1969) emitiu o Ato Institucional nº 5, que resultou na perda dos direitos políticos de opositores, intervenção nos estados e municípios, fechamento do Congresso e endurecimento da repressão.



Seja como for, a partir do arranjo democrático inaugurado na década de 1980 o Governo Federal se encontrou defronte aos desafios que esse ambiente institucional lhe colocaria. Embora a democracia tenha trazido ganhos imensuráveis ao incluir a sociedade e empoderar múltiplos atores no processo decisório, certa “estratégia escapista” do Executivo fora observada, tanto no exemplo da readequação da área alagada ainda nos anos de 1990, o que para alguns críticos significou um instrumento de escape aos limites constitucionais, quanto das críticas que ressurgiriam mais adiante, sobre as intenções do projeto de Belo Monte por um governo dito de esquerda e popular, a partir de 2005, na presidência de Lula.

Um fator importante a se mencionar é que os estudos de viabilidade da UHE Kararaô/Belo Monte sempre fora concentrado no setor elétrico, o que lhe rendeu um ator com grande influência decisória porque é dele que se demanda a necessidade dos empreendimentos, pelo qual é apresentado ao Governo Federal antes mesmo de uma discussão profícua com as comunidades afetadas. Para Pereira (2013, p. 28):

No caso de Belo Monte, a Eletrobrás foi a responsável pela realização desses estudos desde a primeira fase do projeto, na década de 1970. Em 1994, quando o projeto foi retomado, criou-se um grupo formado por Eletrobrás, Eletronorte e DNAEE com o objetivo de realizar novos estudos sobre a usina, o que culminou em alterações significativas no plano inicial.

Ainda que a década de 1990 até o ano 2000 não tenha sido possível resolver os impasses da complexidade político-institucional em se viabilizar uma usina hidrelétrica na bacia do rio Xingu, estudos elaborados por *expertises* da alta burocracia do governo Federal continuaram a ser produzidos. Por um lado era fundamental que os gargalos sócio-ambientais fossem dirimidos ao máximo para que o governo pudesse construir uma arena atrativa para o empreendimento. Desse modo,

em Junho de 2000, um estudo elaborado por técnicos da ELETROBRÁS, ELETROBRÁS e do CEPEL<sup>17</sup> foi consolidado no relatório “Avaliação da UHE Belo Monte – Junho/2000” que concluiu pela alta atratividade do empreendimento e recomendou a continuidade dos estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental da “Alternativa de Canais” com vistas ao atendimento do cronograma de entrada em operação da primeira unidade em 31 de Março de 2008 (NETTO, FRANCO e REZENDE, 2007, p. 8).

---

<sup>17</sup> O Centro de Pesquisas de Energia Elétrica foi criado em 1974 e está ligado a Eletrobrás. Atua na pesquisa e desenvolvimento em geração, transmissão e distribuição de energia e é considerado o maior centro de pesquisas em energia elétrica do Hemisfério Sul.

Com o propósito de criar um caráter mais holístico e participativo na proposição de políticas energéticas, ainda no ano de 2000, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) por meio do Decreto 3.520 criou o *Conselho Nacional de Política Energética* (CNPE)<sup>18</sup>, um órgão de assessoramento do Presidente da República composto por doze representantes, sendo dois da sociedade civil. A composição desse Conselho foi alvo de muitas críticas já que ele é composto majoritariamente por setores estratégicos do chamado núcleo duro do governo Federal, que possui um caráter mais economicista sobre desenvolvimento, oriundos da institucionalização da administração direta na reforma administrativa de 1967, em setores chave como Minas e Energia, Planejamento, Fazenda e Desenvolvimento (LUSTOSA,2008).

Dado a pluralidade de interesses e a complexidade em que as benesses do arranjo político institucional democrático exigiria, no que tange aos instrumentos institucionais que pudessem dotar os governos não somente de burocracias capacitadas com conhecimento técnico-científico, mas também capacidade institucional de representação de múltiplos atores e administração dos conflitos, a viabilidade da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, tanto nos anos 1990, quanto 2000, contava ainda com a preponderância decisória do setor elétrico e do Executivo federal. A partir dos anos 2000 o Ministério Público passou a atuar em defesa dos interesses da sociedade e “em setembro de 2001 os estudos de Impacto Ambiental foram paralisados por embargo judicial decorrente da ação civil pública impetrada pelo Ministério Público Federal do Estado do Pará” (NETTO, FRANCO e REZENDE, 2007, p. 9).

Na década de 90 e no início dos anos 2000 os instrumentos empoderados pelas legislações ambientais dos anos 80, além da Constituição Federal, Congresso Nacional e de órgãos como o IBAMA, FUNAI, INCRA, IPHAN, além do Ministério Público, ainda tinham participação discreta.

Foi a partir da 1ª Ação Civil Pública, em 2001, que houve a emergência de se chamar a atenção do governo Federal quanto da não participação de outros atores, que na vacância institucional de legitimidade das políticas perante a sociedade, ainda existente mesmo num contexto democrático, exigiriam outras capacidades estatais que não apenas a expertise

---

<sup>18</sup> De acordo com o artigo 2º do Decreto 3.520, integrava o CNPE: o Ministro de Estado de Minas e Energia; o Ministro de Estado de Ciência e Tecnologia; o Ministro de Estado de Planejamento e Orçamento e Gestão; o Ministro de Estado da fazenda; o Ministro de Estado do Meio Ambiente, o Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; o Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência da República; um representante dos Estados e do Distrito Federal; um cidadão brasileiro especialista em matéria de energia e um representante de universidade brasileira, especialista em matéria de energia

técnico-administrativo dos órgãos responsáveis, mas capacidade política do Estado de se relacionar com a sociedade e legitimar dentro de uma arena de múltiplos atores, suas políticas. Para Pereira (2013, p. 36), “a atuação do MP foi provocada pela sociedade civil da região Transamazônica e do Xingu, que reivindicou que o órgão fiscalizasse o processo da usina hidrelétrica de Belo Monte, especialmente seus aspectos socioambientais [...]”.

Com a judicialização do projeto a partir dos anos 2000, as pretensões de setores favoráveis a hidrelétrica e Governo Federal arrefeceram. Porém, dentre as vantagens do atual arranjo democrático que requer maior legitimidade das políticas e uma interlocução na mediação de interesses distintos, se exigiu novas capacidades estatais que seriam testadas no novo arranjo político institucional.

Em Julho de 2005 o Congresso Nacional aprovou o *Decreto Legislativo 788/2005*<sup>19</sup>, autorizando o poder executivo sobre a viabilidade de exploração da capacidade hídrica de Belo Monte. Composto por três artigos, as exigências que se apresentavam revelaram o caráter holístico do documento ao exigir uma série de estudos de impacto ambiental de competência dos órgãos ambientais, como o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), além de estudos antropológicos referente às comunidades indígenas em que reforça o cumprimento do § 3º do Art. 231 da CF, de se ouvir as comunidades afetadas.

Embora o decreto trate da viabilidade de forma multidimensional, ou seja, viabilidade econômica, técnica, ambiental, antropológica e inclua as exigências legislativas e constitucionais - como o estudo de impacto ambiental (EIA); o relatório de impacto ambiental (Rima); a avaliação ambiental integrada (AAI), além da obrigatoriedade de consulta às comunidades indígenas afetadas pelo Congresso Nacional, conforme o §3º, Art. 231 da CF, a forma como esse tema fora resgatado ensejou duras críticas de setores contrários, culminando em outras Ações Civil Pública por parte do Ministério Público (MP).

Desse modo, a partir do redesenho da Constituição Federal de 1988 que alterou a relação Estado/Sociedade, a viabilidade de se implementar a UHE Belo Monte colocar-se-ia à prova o próprio arranjo, os canais institucionais que processam os conflito e o grau de legitimidade dos governos frente a essa viabilidade. Não obstante, faremos uma discussão sobre o papel institucional de alguns atores afim de discorrermos sobre as implicações que o

---

<sup>19</sup> Autoriza o Poder Executivo a implantar o Aproveitamento Hidroelétrico Belo Monte, localizado em trecho do Rio Xingu, no Estado do Pará, a ser desenvolvido após estudos de viabilidade pelas Centrais Elétricas Brasileiras S.A.- Eletrobrás (BRASIL, 2005).

retorno desse empreendimento via Decreto-legislativo trouxera ao próprio arranjo político-institucional e as capacidades estatais.

### **3.1 Ministério Público**

Dado o papel de extrema relevância do Ministério Público na defesa dos interesses da sociedade e sua atuação no escalonamento de demandas da mesma e/ou por iniciativa própria, desde a Lei 7.347 de 1985, ou *Lei de Ação Civil Pública*, e da Constituição Federal de 1988, o MP passou a ser ainda mais dimensionado em suas atribuições e competências. O artigo 127 (Brasil, 2003, pg. 82) insta que “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Naquilo que diz respeito às atribuições do MP quanto ao seu papel de defesa do meio-ambiente, sociedade e comunidades indígenas, o Artigo 129, § 3º(idem.), estabelece a iniciativa de “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”; já o § 5º atribui ao MP em “defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas.”

É desse modo que a partir dos anos 2000 o MP passou a atuar de forma mais incisiva, o que incorreu na paralisação do projeto por diversas vezes. A judicialização do projeto da UHE Belo Monte significou que os instrumentos capazes de administrar os conflitos e canalizá-los para um consenso médio entre os interesses e atores envolvidos, talvez seja insuficiente em um ambiente institucional democrático.

### **3.2 Congresso Nacional**

Diferentemente do período autoritário anterior, o Congresso Nacional a partir da nova Constituição passou a exercer prerrogativas constitucionais que haviam sido tolhidas. No que concerne às atribuições do Legislativo federal frente a projetos que atinjam as comunidades indígenas, o Artigo 49, § XVI (BRASIL, 2003, p.48) determina dentre as competências exclusivas do Congresso Nacional “autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa de lavra de riquezas materiais”. Cabe assim ao Congresso, e não mais ao Poder Executivo como outrora ocorria, a permissão de exploração dos recursos hídricos em áreas indígenas. Diante disso, desde que o desenvolvimento econômico passou a ser pensado dialogicamente com a sustentabilidade sócio-ambiental, nos anos 1980, a CF inseriu em seu Artigo 170, *Dos Princípios Gerais da*

*Atividade Econômica*, a defesa da justiça social e da valorização do trabalho humano, que levasse em consideração, dentre os seus princípios, a defesa do meio ambiente (BRASIL, 2003, p. 109).

### 3.3 Meio Ambiente

O fortalecimento do ambientalismo brasileiro na década de 1980 dado as legislações, resoluções e atribuições que recebera contribuiu de forma incisiva para a institucionalização do ambientalismo e inserção das questões ambientais na Carta Magna. Em consonância com as atribuições do Ministério Público na defesa do meio ambiente e de legislações que foram tornando mais dificultosas à viabilidade de se construir hidrelétricas, além da agenda ambiental no âmbito internacional, como a Conferência nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Art. 225, § 4º, *Do Meio Ambiente*, descreve a necessidade de se “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade” (BRASIL, 2003, p. 129). Estudos prévios que foram sendo inseridos por legislações e resoluções antes mesmo da CF de 88, ao determinar a necessidade de *Estudos de Impacto Ambiental (EIA)* e *Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)*, em projetos como hidrelétricas.

### 3.4 Índigenas

Talvez o Artigo constitucional que tenha suscitado mais controversas e no qual as interpelações judiciais tenham se intensificado mais, seja em relação ao Art. 231, *Dos Índios*. O papel do Congresso Nacional passou a ser questionado pelo MP e setores contrário a UHE de Belo Monte por não agir como um ator com poder de veto e cumprir suas prerrogativas constitucionais, como a realização e consideração dos resultados provenientes das oitivas com as comunidades indígenas. Dito isso, o Texto Constitucional ao reconhecer, pela primeira vez, os direitos dos indígenas, em seu Art. 231 estabelece que “são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens” (BRASIL, 2003, pg. 132). Os incisos 3º e 5º são de suma importância porque demonstram o papel constitucional que o Poder Legislativo passou a ter como um grande ator com poder de veto. No § 3º (Idem.), fica expresso que:

O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra e 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.

Já no § 5 (ibidem.):

É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, *ad referendum* do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantindo, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

O Art. 232 (idem, p. 133) arrola o papel do Ministério Público na defesa dos direitos indígenas ao determinar que “os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo de defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todo os atos do processo.

### **3.5 União**

Um dos elementos a corroborar com a complexidade dos governos atenderem à expansão de políticas energéticas, como as hidrelétricas, no atual arranjo inaugurado em 1988 tem relação com as competências exclusivas da União em face de um federalismo descentralizado. Essa “centralidade” da União em políticas estratégicas para o País pode demonstrar que a falta de canais institucionais a nível regional pôde culminar na interrupção e judicialização, da UHE Belo Monte.

No Art. 20 da CF, *Da União* (BRASIL, 2003, p. 28), dentre as 21 atribuições que lhe competem, o § 8º insta “os potenciais de energia hidráulica”; já no § 11º “as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios”. No Art. 22, sobre as 29 competências legislativas exclusivas, o § 4º descreve sobre “águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão” e no § 14º às “populações indígenas” (Idem, Idem, p. 30).

Mas políticas de grande porte centralizado no poder central não são unanimidade somente no Brasil, e sim no mundo. E em caso de países federados, Anderson (2009, p. 45) afirma sobre as características de políticas de “infraestrutura física de grande porte: geralmente federal, ocasionalmente UC, concorrente, conjunta ou partilhada”.

Analogamente à centralização de políticas de grande porte na área de infraestrutura, políticas sobre águas no Brasil também foram centralizadas no Executivo Federal, fator esse que levou a necessidade de regulamentação do § 19 do Art. 21 da CF que estabelece a necessidade de “instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso” (BRASIL, 2003, p. 29). Isso faz sentido num momento em que o Brasil restabelecia um arranjo federativo fortemente descentralizado e que se faria necessário uma regulamentação, principalmente no que concerne ao direito de outorga e descentralização de gestão dos recursos hídricos, que pudesse contar com a participação do Poder Público, usuários e comunidade. Mais tarde, em 1997, foi sancionada a Lei nº 9.433, instituindo a *Política Nacional de Recursos Hídricos* (PNRH).

A Lei 9.433 em seu Art. 4 já propõe um caráter mais descentralizador ao descrever que a “União articular-se-à com os Estados tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum”. Porém, em matéria de outorga ao uso dos recursos hídricos para fins de geração de energia ainda é premente o centralismo decisório na União, conforme § 2º do Art. 12 do PNRH (BRASIL, 1997):

A outorga e a utilização dos recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica estará subordinada ao Plano Nacional de Recursos Hídricos, aprovado na forma do disposto no inciso VIII do art. 35 desta lei, obedecida a disciplina da legislação setorial específica.

Ou seja, mesmo viável em teoria, com a proposta de descentralização na gestão dos recursos hídricos na criação da *Política Nacional de Recursos Hídricos* e do *Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos*, na prática é mais complexo, principalmente no que diz respeito ao direito de aproveitamento hídrico para energia elétrica em bacias e rios que transcorram em mais de um Estado, com centralização - como vimos no Art. 12 da CF - Da União.

[...] no Brasil, a capacidade de coordenação do governo central na gestão dos recursos hídricos é comparativamente maior. Em contraste, no caso brasileiro, até o início dos anos 1980, a política de recursos hídricos era centralizada na União. Naquela ocasião, com o processo de democratização, técnicos e especialistas brasileiros discutiram intensamente a necessidade de mudar o cenário, com a criação de um sistema integrado setorialmente e com gestão descentralizada e participativa na gestão das águas. A Constituição de 1988 dividiu a dominialidade da água entre os estados e a União, fundamentada no princípio de que, em rios que passam por mais de um Estado, a União tem prerrogativa na sua gestão, e em rios estaduais o estado em questão tem essa prerrogativa. Quando o rio é interestadual o Conselho

Nacional de Recursos Hídricos (criado no final de da década de 1990) passa a coordenar a política (ROCHA, 2013, p. 54).

Junta-se ao que foi descrito acima com uma política historicamente centralizada no Executivo Federal e no Setor Elétrico, como é o caso das grandes hidrelétricas, uma Constituição Federal que embora federativamente descentralizada, dispôs de maneira assimétrica à União das principais competências constitucionais exclusivas, resultará em pouca margem constitucional aos estados e municípios (SOUZA, 2005). Por fim, um Executivo que mesmo não dispondo das mesmas iniciativas e competências de outrora, ainda continua a ser um poder institucional de forte influencia decisória, seja por alguns instrumentos com outras roupagens que ainda detém do arranjo político anterior, seja de novos instrumentos inaugurados com a Constituição de 1988.

### **3.6 Poder Executivo**

O Poder Executivo foi um ator institucional de suma importância na viabilidade da UHE Belo Monte. Isso porque quando o projeto fora retomado em 2005 pelo então Presidente Lula, por meio da autorização do Congresso ao Poder Executivo no Aproveitamento Hidroelétrico de Belo Monte pelo Decreto-Legislativo 788/2005, se colocou grandes desafios às capacidades políticas do Governo Federal em levar adiante um projeto que começara na década de 1970, tendo sido proposto e enterrado por pressão de grupos contrários ainda na década de 1980; suscitado nos governos de FHC, mas em seguida paralisado em 2001 por conta de uma Ação Pública impetrada pelo Ministério Público e, surpreendentemente, ressurgido em 2005 por um Decreto-Legislativo, em pleno governo popular do Presidente Lula.

Já discorremos em passagens anteriores um pouco sobre a abrangência do Poder Executivo Federal no pós revolução de 1930, principalmente quando os Estados inseridos na industrialização tardia passaram a interferir na economia, visando alterar rapidamente a sua posição no ranking global, naquilo que constituímos como desenvolvimentismo. Deste modo, é de suma importância uma análise do papel institucional do Poder Executivo no pós CF de 1988.

Dado o recorte analítico e institucional do estudo em voga, analisar o papel principalmente do Poder Executivo tanto no período autoritário e, principalmente, democrático, é de suma importância para compreendermos o grau de capacidade estatal em



que os governos possuíam em detrimento de políticas infraestruturais de grande impacto socioambiental. A hipótese, embora incipiente, é que a materialização de um projeto complexo e conflituoso que culminou na construção da Usina Kararaô/Belo Monte, por ter se arrastado há décadas e dentre dois regimes político institucionais díspares, principalmente no atual arranjo democrático, só pôde ser possível a partir de um Executivo forte, com prerrogativas legislativas próprias e grande poder decisório.

Como vimos em seções anteriores, o período democrático inaugurado em 1946 resgatou as instituições liberal-democrática, como o Parlamento e os partidos políticos, enfraquecidos e sufragados, no interregno dos 15 anos dos governos Vargas, entre 1930 e 1945 e, principalmente, no período ditatorial do Estado Novo, de 1937 a 1945. Com o restabelecimento da democracia em 1946 alguns chefes do Executivo Federal, como Getúlio Vargas, eleito democraticamente e Presidente da República entre 1951 e 1954 e Juscelino Kubistchek, Presidente entre 1956 a 1960, visando não perder o prestígio do Poder Executivo como carro chefe do desenvolvimento, industrialização e modernização, e temendo que o poder de autorização e fiscalização do Parlamento em certas agendas de desenvolvimento pudesse criar um ambiente de paralisia decisória e ofuscamento das ações do Governo Federal, adotaram estratégias que escapassem da influencia dos partidos e do Legislativo.

O período ditatorial inaugurado em 1964 se valeu da instabilidade e crises político institucionais do período democrático a partir da Constituição Federal de 1946, como a própria crise que culminou no suicídio de Getúlio Vargas em 1954, da renúncia de Jânio Quadros em 1961 que gerou instabilidade e quase ruptura institucional sobre a posse do vice-Presidente João Goulart, além da ferrenha oposição das elites com o nacional-desenvolvimentismo, da esquerdização do PTB e das políticas progressistas e de estreitamento com as camadas populares de Jango, que levariam a sua deposição em 1964. Isso tudo em um contexto de efervescência político-ideológico da chamada Guerra Fria.

Para os militares que apearam a democracia em 1964 a preocupação com a paralisia decisória teria de eliminar os vícios deixados pela Constituição Federal de 1946, ou seja, acabar com o multipartidarismo e retirar do Legislativo as prerrogativas constitucionais que o fizeram ser um ator com grande poder de veto das intenções do Executivo, após os 15 anos de getulismo.

Assim como os militares, os constituintes que fizeram parte da *Assembleia Nacional Constituinte* em 1987 também tinham preocupação com relação as prerrogativas constitucionais de cada Poder em um contexto de redemocratização, que clama por maior representatividade da sociedade e, desse modo, de uma atuação maior do Poder Legislativo.

Com receio de que a paralisia decisória pudesse ocorrer caso o novo texto Constitucional empoderasse em demasia o Legislativo e enfraquecesse o Executivo do poder de iniciativa e agenda, fortalecido no período anterior, os constituintes optaram por certo continuísmo legal de instrumentos exclusivos do Poder Executivo, como a Medida Provisória, que substituiu o antigo Decreto-Lei, além do poder de agenda e iniciativa pelo Presidente da República.

Para Limongi e Figueiredo, há uma certa continuidade pouco percebida de prerrogativas legislativas exclusivas do Executivo Federal, herdadas de certa forma do regime político autoritário, anterior a 1988:

O ponto de partida, portanto, é a pouco notada continuidade legal entre o período autoritário e o atual no que diz respeito às normas que regulam as relações entre os poderes Executivo e Legislativo. Os efeitos desse ordenamento legal explicam a preponderância legislativa do Executivo no atual regime constitucional, papel que é contrastante com o perfil assumido durante a democracia de 1946 e similar ao estabelecido no regime militar. [...] sob a Constituição de 1988, o Executivo se constitui no principal legislador *de jure* e de fato. O principal argumento é que essa preponderância legislativa do executivo decorre diretamente de sua capacidade, garantida constitucionalmente, de controlar a agenda – o timing e o conteúdo – dos trabalhos legislativos. Os mecanismos constitucionais que ampliam os poderes legislativos do presidente – ou seja, a extensão da exclusividade de iniciativa, o poder de editar medidas provisórias com força de lei e a faculdade de solicitar urgência para os seus projetos -, estabelecidos pelas reformas constitucionais militares e ratificados pela Constituição de 1988, não só lhe permitem definir a agenda legislativa, mas o colocam em posição estratégica para a aprovação de seus projetos (LIMONGE E FIGUEIREDO, 2001, p.11).

Embora o livro de Limongi e Figueiredo trate da comparação legislativa entre Congresso Nacional e Poder Executivo Federal e o comportamento legislativo nos dois poderes até a metade dos anos de 1990, é importante considerar certa herança constitucional de prerrogativas exclusivas do Poder Executivo no atual arranjo, herdadas sob outras formas do período autoritário. Isso de certa forma contribui para explicar a forma como o projeto da UHE Belo Monte fora ressurgido em 2005, a partir de um Decreto Legislativo, no mandato do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

A prerrogativa de competências exclusivas do Governo Federal pelo texto constitucional parece ter se ampliado sobre aquilo que havia sido debatido na *Assembleia Nacional Constituinte*<sup>20</sup> (ANC). A Comissão de Organização do Estado fora presidida por

---

<sup>20</sup> Instalada no Congresso Nacional em 1º de fevereiro de 1987, teve como finalidade elaborar uma Constituição democrática para o Brasil depois de longevos 21 anos de ditadura. Os trabalhos da ANC foram encerrados em 22 de Setembro de 1988, após a aprovação definitiva do texto constitucional.

Thomaz Nonô (PFL-AL), cujo relator foi José Richa (PMDB-PR). Em um estudo de Souza (2001, p. 529), em entrevista com o próprio Richa, em 1993, identificou uma “[...] expansão de competências do Governo Federal, em comparação com a Constituição anterior”, sendo que “na comissão essa ampliação foi menor do que o efetivamente aprovado”.

A defesa de ampliação das competências exclusivas do executivo federal também esteve no limiar dos partidos políticos, inclusive do próprio Partido dos Trabalhadores (PT), ainda na vigência da Assembleia Nacional Constituinte.

A visão dos partidos políticos sobre o papel do governo federal pode ser revelado pelo grande número de propostas que sugeriam um papel expandido do governo federal no que se refere às suas competências. O PMDB apresentou o maior número de proposições nesse sentido, mas também o PDT, PFL, PDS e PT desejavam um governo federal com poderes ampliados (SOUZA, *Idem*, p. 531).

Mas a preponderância do Poder Executivo não é um atributo apenas do Brasil. Por se tratar o Poder Executivo o próprio Governo e dado que esse se defronta com agendas cada vez mais complexas e que requerem respostas rápidas, além do teor de paralisia decisória frente a litígios e dificuldades do Legislativo, faz com que haja defensores do fortalecimento do mesmo, inclusive, de poderes legislativos excepcionais, como é o caso das medidas provisórias no Brasil. Como descreve Limongi e Figueiredo (2001, p. 125):

[...] no mundo moderno, o governo é chamado a desempenhar múltiplas e crescentes funções, pois cada vez mais se vê confrontado com situações imprevisíveis em que é preciso agir de forma rápida e ágil. Assim, para evitar as crises motivadas pela incapacidade de ação do governo e para impedir que ele se veja paralisado por conflitos internos, cumpre dotar o Executivo de poderes legislativos excepcionais.

Complementando o raciocínio dos autores (*idem*, p. 129):

A maioria dos constituintes defendeu a ideia de que dotar o Executivo de poderes legislativos emergenciais e extraordinários era simplesmente responder aos reclamos dos tempos atuais. Em outras palavras, segundo a opinião da maioria dos constituintes a se expressar sobre o tema, executivos em sociedades modernas precisam e são dotados de instrumentos desse tipo.

A questão da modernidade e necessidade de eficiência governamental foi uma das preocupações mais importantes durante a ANC “pela qual o que se temia, sobretudo, era a criação de um governo que não detivesse os instrumentos necessários para governar de

maneira eficiente”, ensejando “uma forte identificação entre modernidade e eficiência governamentais e um processo decisório ágil e rápido, livre de obstáculos (Ibidem, p.130).

A Constituição Federal, portanto, deu certo continuísmo das prerrogativas exclusivas do Executivo vigentes no período autoritário entre 1964 e 1985, ao substituir o mecanismo de Decreto-Lei para Medida Provisória, ressaltando as diferenças e similitudes entre os dois mecanismos. Desse modo, o processo de redemocratização na *Assembleia Nacional Constituinte* teve de se deparar com alguns paradoxos: por um lado, o Poder Legislativo que perdera muito de suas atribuições e capacidades durante a ditadura fora fortalecido pela nova Carta Magna; por outro, um ceticismo em relação à paralisia decisória que um Congresso muito empoderado poderia provocar para instabilidade institucional e dificuldades aos governos, tal como ocorrera na vigência do período democrático entre 1945 e 1964, período esse, em que os governos de Getúlio Vargas e principalmente JK, ainda na década de 50, fortaleceram a burocracia indireta visando dar liberdade e agilidade as suas plataformas políticas, criando dessa forma estratégias que pudessem driblar os canais institucionais da democracia liberal, como o Congresso e os Partidos Políticos.

Embora o Congresso Nacional seja o poder institucional responsável por autorizar o Poder Executivo no aproveitamento, lavra e exploração em terras indígenas, a ideia de “ressuscitar” um antigo projeto hidroelétrico na bacia do rio Xingu partira do Executivo Federal. Isso demonstra a grande influência institucional do Executivo e da União em políticas de grande porte, bem como das competências exclusivas, controle de agenda e poder de legislar pela qual o executivo dispõe, seja por medidas provisórias ou por meio de pedidos de urgência em matérias essenciais do Governo Federal.

## Capítulo 4

### O período de 2005 a 2011: Judicialização e (In)capacidade político relacional do Governo Federal

O processo de redemocratização, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, inaugurou um novo pacto federativo que transformou o arranjo institucional e as políticas públicas. No ambiente autoritário anterior, não havia colaboração federativa e intersetorial em políticas energéticas e infraestruturais porque todo o processo decisório era centralizado no Executivo Federal, no qual o Estado priorizava políticas públicas estratégicas que impulsionassem o desenvolvimento econômico sem que se levasse em consideração as peculiaridades regionais nem tampouco as graves consequências sociais e ambientais de grandes empreendimentos, como as hidrelétricas. Por sua vez, no ambiente institucional democrático, no bojo de um novo federalismo reinserido pela Carta Magna de 1988, houve a descentralização das políticas públicas que passou a requerer maior coordenação tanto intersetorial no plano horizontal (ministérios e agências), quanto colaboração federativa no plano vertical, das competências entre os três entes federativos (União, Estados e Municípios).

Desse modo, o caráter holístico de mudanças nas políticas públicas a partir do pós 1988 e, especificamente, nos empreendimentos infraestruturais de grande impacto ambiental como as hidrelétricas, com o retorno da democracia, se delinearam alterações bruscas e novos desafios institucionais que pudessem valer os governos de capacidade relacional com os atores, a fim de legitimar as políticas e processar exitosamente os conflitos provenientes da diversidade dos interesses envolvidos. A UHE Belo Monte foi um grande laboratório que testou os canais institucionais fortalecidos na Constituição Federal de 1988 e o grau de capacidade relacional entre Estado e Sociedade.

Defronte a um Executivo forte e possuidor do poder de agenda, de importantes prerrogativas constitucionais e detentor de instrumentos exclusivos de legislar, como as medidas provisórias, e um setor historicamente importante ao desenvolvimento econômico e forte influenciador de prioridades juntos ao governo, além de sua burocracia historicamente insulada e detentora de *expertises* técnico, de agências e órgãos relacionados ao setor elétrico, tanto Executivo como setor elétrico continuaram a ter grande poder decisório.

Como já dito em momentos anteriores, sob uma democracia, o governo requer capacidade estatal não apenas em capacidade técnico-burocrático, como ocorria ainda no período áureo do desenvolvimentismo, mas também capacidade relacional com os diversos atores ao qual é obrigado a dialogar. Não obstante, o projeto da UHE Belo Monte remonta um

paradoxo político-institucional baseado em certa assimetria do poder de decisão, já que dá maior peso e poder a determinados setores e instituições, e pouco a outros.

Como bem descreve Pereira (2013, p. 30),

[...] pode-se considerar que o setor elétrico possui grande capacidade decisória: ele é que realiza e aprova os estudos que definem as principais características da usina; além disso, dita quais projetos devem ser considerados como prioritários na pauta governamental, impactando diretamente as decisões de outras agências do governo – que passam a ter autonomia decisória limitada pelas prioridades do setor elétrico. Dessa forma, apesar de a legislação brasileira prever um modelo de arranjo político institucional em que a decisão de construir grandes hidrelétricas devem ser compartilhadas entre diferentes setores do governo e da sociedade, no caso concreto, a decisão se concentra no setor elétrico.

Somando-se a essa constatação, o Congresso Nacional fora questionado pelo Ministério Público quando de sua atuação como ator com poder de veto. Cabe lembrar que o Ministério Público começou a ter uma atuação mais enfática com relação ao projeto de exploração hidroelétrico no Rio Xingu ainda em 2001. É fato que o Poder Legislativo perdera a oportunidade de ser um ator mais atuante devido às competências exclusivas de que fora destinado por meio da CF de 1988. No caso das hidrelétricas, o novo arranjo político-institucional alterou completamente o formato institucional decisório ao retirar do Poder Executivo o monopólio da elaboração e implementação dos projetos, como ocorrera no período anterior à redemocratização. Dado que as benesses da democracia alterou significativamente a relação Estado/Sociedade, o fortalecimento do Legislativo poderia permitir uma maior representação da sociedade perante a empreendimentos que afetassem a vida de populações e comunidades. Por conseguinte, um Congresso Nacional que pudesse ter um papel mais incisivo como ator com poder de veto, no caso da UHE Belo Monte, qualificaria as capacidades relacionais de que o Estado brasileiro necessitaria para propor políticas, adentrar na sociedade, consensualizar os conflitos e legitimar a sua agenda.

Ocorre que já nos primeiros anos do novo século e pouco mais de uma década de redemocratização, a judicialização do projeto que envolvia viabilizar a exploração hidroelétrica no Rio Xingu passou a dar os primeiros sinais de que os canais institucionais que dotariam dar maior legitimidade e participação da sociedade nas políticas públicas, inaugurados a partir de 1988, teriam dificuldades de funcionar satisfatoriamente, abrindo-se caminho para a atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público e fazendo crescer o número de ações judiciais que por inúmeras vezes obrigou o Governo Federal a paralisar as obras, alterando significativamente o cronograma inicialmente previsto.

Se por um lado a democracia trouxe benefícios no que tange à legitimação de atores e grupos de interesses, sejam contra ou a favor, por outro é na capacidade de processar da melhor maneira os conflitos provenientes da própria natureza democrática que o Estado perdeu a sua capacidade relacional de dar maior legitimação das políticas por meio do maior grau possível de consenso e representação de todas as partes envolvidas. Nas palavras de Pereira (Idem, p. 11),

[...] o arranjo político institucional atual é bastante eficaz na criação de oportunidades e explicitação de interesses variados e divergentes. A existência de canais de interação entre Estado e sociedade – como audiências públicas; a ampla atuação do MP como defensor de interesses difusos e da legalidade; o processo de licenciamento ambiental que estimula a interação entre diversos órgãos; tudo isso permite que inúmeros interesses sejam defendidos. Entretanto, o arranjo atual apresenta pouca capacidade de processar os conflitos provenientes da explicitação de interesses diversos, o que faz com que o Estado apresente dificuldades de conciliar esses interesses.

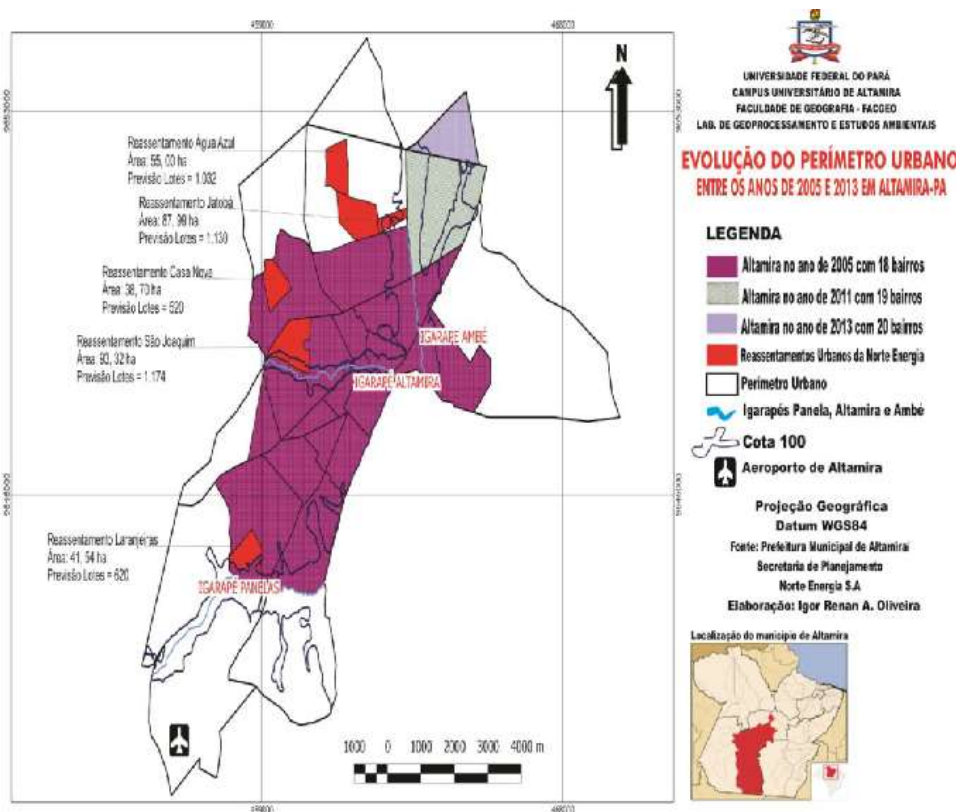
Dito isso, o *Decreto-legislativo 788/2005* sinalizou a imperfeição dos canais constitucionais já que na representação e defesa dos interesses das comunidades indígenas houve omissão do Congresso Nacional quando autorizou o Poder Executivo em viabilizar o antigo projeto de exploração de energia hídrica no Rio Xingu, sem consulta às comunidades indígenas, conforme determinam os artigos 170 e 231 da CF.

Anteriormente, a 1ª ação civil pública em 2001 impetrada pelo Ministério Público do Pará chamou a atenção para irregularidades quanto a contratação de uma empresa sem licitação e sem competência para conduzir os *Estudos de Impacto Ambiental (EIA)* e o *Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)*, solicitando que o licenciamento deveria ser efetuado pelo órgão de competência, o IBAMA, além da falta de participação de outros órgãos governamentais como o IPHAN e da não autorização devida do Congresso Nacional (SILVA e SANTOS, 2017, p. 254). A ação civil pública de 2006 também foi gerada por incapacidade institucional dos órgãos atinentes ao projeto pela qual mesmo com o papel constitucional de relevância do Legislativo, o mesmo se omitiu de sua responsabilidade constitucional, levando mais uma vez a atuação do Ministério Público e a judicialização do projeto. Como descrito na ementa da ação civil pública de nº 709-88.2006.4.01.3903 (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2006), houve a “autorização do Congresso Nacional (Decreto Legislativo nº 788/2005) desprovida de audiência prévia das comunidades indígenas afetadas. Violação a norma do § 3º do Art. 231 da Constituição Federal [...] da Convenção nº169 da OIT”.

Por conta da não realização de consultas às comunidades indígenas o projeto UHE Belo Monte fora suspenso em 2006 pelo Judiciário, a pedido do ajuizamento da ACP acima descrita, movida pelo Ministério Público Federal do Pará “contra a Eletrobrás, Eletronorte, IBAMA e FUNAI (SILVA E SANTOS, 2017, p. 255).

A União, ao recorrer da suspensão aceita pelo STF utilizou-se do argumento de grave lesão à economia pública com a suspensão das obras já que houve a empregabilidade de centenas de trabalhadores que numa situação de embargo poderia causar um desequilíbrio social. No entanto, essas conseqüências sociais parece não ter sido consideradas quando houve o reinício das obras, que coincidiu com a piora nos índices de violência e criminalidade, além do aumento na demanda por moradia e emprego dado o fluxo migratório e o *boom* populacional em Altamira, que só no curto espaço de três anos, praticamente dobrou sua população.

Para nos atermos a alguns exemplos da insensibilidade das instituições e dos poderes da República em compreender os impactos sociais locais atinentes a um projeto nacional, Herrera e Moreira (2015) em trabalho sobre a espacialidade do medo e insegurança pública na cidade de Altamira-PA, apresentaram dados interessantes do impacto direto das obras da UHE Belo Monte com o aumento do perímetro urbano, entre 2005 e 2013, vir acompanhado de elevação nos índices de criminalidade e violência.



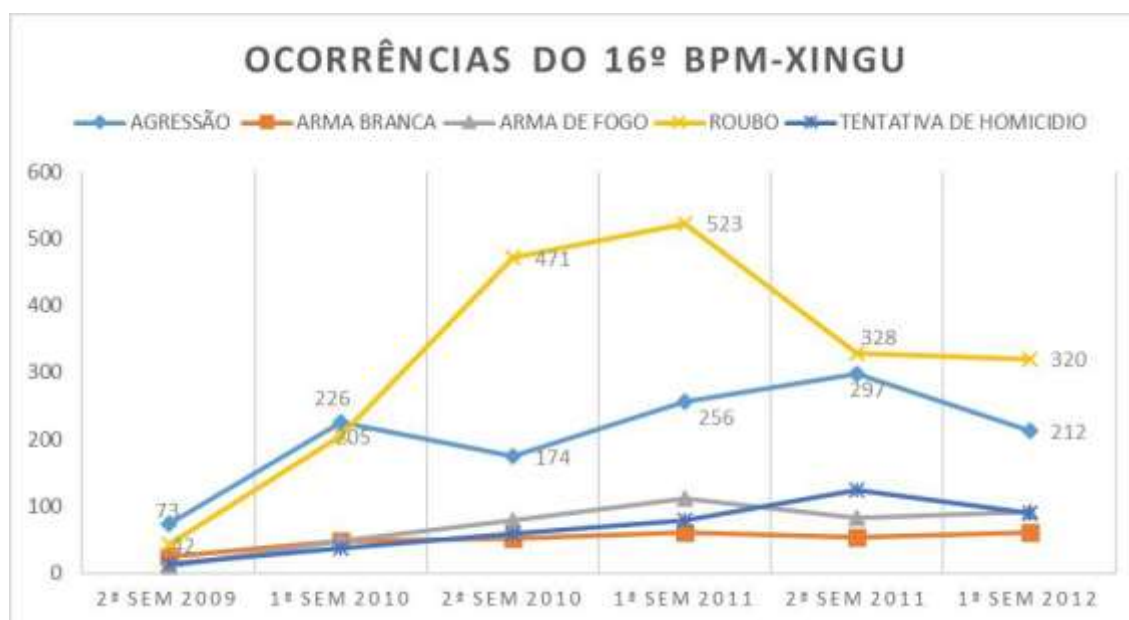
Fonte: Herrera e Moreira, 2015



O mapa acima

[...] mostra a evolução do perímetro urbano em Altamira no período (2005-2013), como fator pujante para a expansão das desigualdades sócio-espaciais, do aumento da marginalização social e da insegurança pública na cidade, principalmente após 2011, ano que começa a construção da UHE Belo Monte. [...] A expansão da malha técnica da cidade, como evidenciada no mapa, acontece concomitantemente à chegada de migrantes e a necessidade por moradia. Sabe-se que a realocação de pessoas causadas pela hidrelétrica e os movimentos internos da cidade, reconfiguram o espaço urbano e reestruturam as dinâmicas sócio-espaciais (HERRERA e MOREIRA, 2015, p. 58).

Com relação aos dados sobre o aumento de ocorrências policiais, os autores utilizaram das estatísticas disponibilizadas pelo 16º Batalhão da Polícia Militar do Xingu, referentes ao interregno entre 2009 e 2012:



Fonte: Herrera e Moreira, 2015

O que é de se destacar no gráfico é a relação do aumento do número de agressão e, principalmente, roubo, com o que os autores (Ibidem, pg. 60) caracterizam como “masculinização demográfica”, proveniente do aumento da população masculina:

Há o destaque para o repentino aumento de roubos e agressões, provavelmente em função do aumento populacional de exército de reserva, que tem causado uma masculinização demográfica (aumento da população masculina de trabalhadores para trabalhar na obra) típica de cidades que comportam grandes obras hidrelétricas.

Como descreve o início da matéria divulgada pela Revista Istoé intitulada *A violência que veio com a usina*, 2011, sobre a piora nos índices sociais e de violência de Altamira com a construção da hidrelétrica, diz o texto:

Nos últimos anos poucas obras despertaram tanta polêmica quanto a construção da usina hidrelétrica de Belo Monte, no Rio Xingu, no Pará. A controvérsia está longe de se limitar ao impacto sobre o meio ambiente e nas comunidades indígenas ou de ribeirinhos que deverão ser deslocados para que a usina seja instalada. Autoridades policiais, lideranças de movimentos sociais e moradores apontam o fluxo populacional gerado pela obra, iniciada em junho passado, como um dos fatores responsáveis pelo aumento de alguns dos índices de violência nos 11 municípios atingidos diretamente pela hidrelétrica. Tráfico de drogas, estupros, ameaças, porte ilegal de arma, flagrantes e lesões corporais são crimes que registram elevação considerável nas estatísticas policiais (Revista ISTOÉ<sup>21</sup>, n° 2197, 2011).

Em Maio de 2009 as empresas: Eletrobrás, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Odebrecht divulgaram o *Relatório de Impacto Ambiental EIA/RIMA* onde foi apresentado resultados negativos e positivos dos estudos acerca da construção e funcionamento do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte.

Por conseguinte, em fevereiro de 2010 foi concedido pelo IBAMA a *Licença Prévia-LP n° 342*, autorizando a ANEEL<sup>22</sup> a realizar leilão público. Em Abril, a Norte Energia vence o leilão e a outorga de concessão por um prazo de 35 anos.

Essas sucessivas ações judiciais – que ainda ocorreriam por mais vezes – fizeram crescer a atuação do Ministério Público e do Judiciário em detrimento do não funcionando satisfatório das instituições e dos poderes da República, principalmente na omissão do Congresso Nacional e da limitação no processo decisório de órgãos com grande abertura à participação de múltiplos atores, tais como o IBAMA e a FUNAI, porém com pouca barganha de influência no processo decisório.

Diante disso o Ministério Público obteve cinco pontos estratégicos que trouxe à tona problemas atinentes a não regulamentação de certas resoluções e de Lei complementar inexistente, em artigo constitucional. Esses cinco pontos serviram para embasar os pedidos de condenação de órgãos como o IBAMA, FUNAI e ELETRONORTE, além do pedido de anulação do Decreto Legislativo 788/05.

---

<sup>21</sup> Disponível em: <http://www.istoe.com.br/reportagens/183241>.

<sup>22</sup> A Agência Nacional de Energia Elétrica é uma agência reguladora que faz parte da reforma do sistema elétrico, iniciada na década de 1990. Criada em 1996 pelo Presidente FHC é responsável por unir as diretrizes e políticas do governo Federal em consonância com as legislações vigentes.

O primeiro fundamento jurídico diz respeito à omissão das atribuições constitucionais do Poder Legislativo ao desrespeitar os preceitos fundamentais atinentes à consulta prévia às comunidades indígenas, antes da autorização legislativa ao Poder Executivo, conforme determina o § 3, Art. 231 da Carta Magna, estabelecendo que “o aproveitamento dos recursos hídricos [...] só podem ser efetivadas com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas” [...] (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2006, p. 3-6, 8-13).

O segundo fundamento jurídico diz respeito aos impactos negativos “nas etapas de estudos e projetos, construção da usina, enchimento do reservatório e operação de Belo Monte” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2006, p. 6-8), experimentados pelas populações indígenas, afetando a organização social, política, econômica e cultural.

O terceiro fundamento jurídico se baseia na revisão constitucional que as duas Casas Legislativas (Câmara dos Deputados e Senado Federal) devem realizar toda vez em que a matéria da Casa proponente for alterada pela Casa revisora. No caso do Decreto Legislativo 788/2005, para o MP houve “um atentado ao devido processo legislativo” já que “foi aprovado na Câmara dos Deputados e, ao ser analisado no Senado Federal, foi alterado sem o devido retorno à casa de origem”; uma vez que o Senado ao incluir a participação do Estado do Pará nos estudos, modificou o texto original, o que “exigiria o retorno do projeto à Câmara, conforme consta no art. 123 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2006, p. 13-14).

O quarto fundamento jurídico destaca a inexistência de uma Lei Complementar, requerida para a normatização do § 6, Art. 231 da CF, *Dos Índios*, que descreve:

São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nela existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da Lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé (Brasil, 2003, p. 132-133).

Desse modo, a ausência de uma lei complementar que regule como deve se dar a exploração de rios em áreas indígenas, salvo que só é permitido se for de interesse da União, torna qualquer exploração de recursos hídricos em áreas de populações aborígenes nula (PEREIRA, 2013).

O quinto fundamento diz respeito à inconformidade no processo de licenciamento ambiental com aquilo que determina a Constituição Federal, relacionado a “fase de elaboração

do Termo de Referência do Estudo de Impacto Ambiental”, o que levou o MP a caracterizar como “ausência de sustentação constitucional para a realização dos estudos, pois não houve oitiva prévia pelo Congresso Nacional dos povos indígenas que serão afetados pela usina de Belo Monte, conforme determina a Constituição Federal”, além das críticas referentes a duas reuniões em Altamira e Vitória do Xingu, em março de 2006 atinentes à elaboração dos termos que “não tiveram ampla divulgação para a sociedade e também não foram comunicadas aos povos indígenas que seriam afetados (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2006, p. 16-18).

Dado as imperfeições institucionais e o federalismo assimétrico que permite uma distribuição desequilibrada das competências exclusivas de maior relevância, nesse caso concentrado na União, o discurso utilizado pelo governo e setores favoráveis a hidrelétrica coloca o “interesse nacional” sobre os interesses regionais, esses últimos praticamente com quase nenhuma competência constitucional em áreas de infraestrutura de grande porte, como é o caso analisado. Ainda que não tenha sido aprovado uma lei complementar para o § 6 do Art. 231 da CF, ocorre a prevalência do discurso de relevância do interesse público, disfarçado numa vontade da maioria que se sobrepõe a minoria.

Embora a Ação civil pública ambiental de 2006 tenha tido o pedido de liminar deferido pela Subseção Federal de Altamira, foi posteriormente revogada pelo Juiz Federal de Altamira, Herculano Martins Nacif que “proferiu sentença de improcedência aos pedidos formulados pelo Ministério Público Federal na Ação Civil Pública Ambiental (SILVA e SANTOS, 2017, pg. 264).”

O pedido de anulação do Decreto Legislativo 788/2005 pelo MP foi considerado improcedente e sem vício formal, segundo a decisão judicial, já que a vontade do povo é expressa pelo Congresso Nacional ao qual cabe aos Senadores e Deputados, e tão só, serem os representantes legítimos do sentimento geral daqueles que representam (PARÁ, 2007). A análise parece partir de uma constatação mais formal que substancial, pois por se tratar do Poder Legislativo o instrumento de representação da sociedade em uma democracia representativa, o fato do Congresso ter sua prerrogativa constitucional e autorizar o Poder Executivo em reiniciar os estudos de aproveitamento hidrelétrico do Rio Xingu é tão somente a expressão e autorização do próprio povo brasileiro, que por meio de seus representantes tomam essas as decisões em nome daqueles que os representa. De acordo com a decisão do juiz, o papel do Congresso se reduz tão somente a autorização ou não do aproveitamento hidrelétrico e não de estudos e reuniões, além das oitivas com as comunidades indígenas afetadas, que segundo a decisão judicial “pode ser delegada do Congresso Nacional para o

Poder Executivo sem que se traduza em inconstitucionalidade” já que “o que é de competência exclusiva do parlamento e, portanto, indelegável, é a autorização legislativa, tão somente (PARÁ, 2007, p. 24-25).” Isso demonstra uma lesa interpretação do § 3º do Art. 231 da Constituição Federal que obriga a consulta às comunidades afetadas antes da autorização do Legislativo ao Executivo.

Por outro lado houve a reclamação do MP com relação ao vício no processo legislativo, já que houve acréscimo de redação pelo Senado ao incluir esse o estado do Pará nos estudos a serem realizados, o que automaticamente pelo devido processo regimental deveria ser devolvido à Câmara, de onde partira o projeto de origem, que acabara sendo considerada improcedente. A decisão judicial do magistrado se baseou em não existência de prejuízo, inconstitucionalidade e ilegalidade já que não houve prejuízo ao interesse público (Idem, idem.).

Em relação à reclamação pelo Ministério Público dos impactos que sofreriam os povos indígenas afetados e da necessidade de uma Lei Complementar que regulamentasse a ocupação, domínio e a posse de terras e exploração das riquezas naturais do solo, rios e lagos em terras indígenas, somente se for de interesse relevante da União, impediria qualquer exploração dado a falta de uma lei complementar. Mas a decisão judicial entendeu que não há necessidade de lei complementar em áreas indígenas. Ou seja, o princípio de interesse público do empreendimento é alçado a sua importância ao desenvolvimento nacional e, deste modo, desenvolvimento que implica na “inclusão” dos povos indígenas ao interesse geral ou público, o que dispensaria lei complementar já que trata-se de um projeto de interesse de “todos”. Há nessa interpretação judicial uma defesa da vontade da maioria em roupagem de interesse público, já que para os indígenas afetados seria melhor a “inclusão” no projeto a fim de alçarem o status de “direito à dignidade da pessoa humana” (PARÁ, 2007, p. 41-47).

Após o revés sofrido pela derrubada da liminar consubstanciada pela ACP ambiental de 2006, que havia paralisado a continuidade na exploração dos recursos hídricos da Bacia do Rio Xingu, o MPF interpôs recurso de apelação para o *Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, que por maioria, negou a apelação. A desembargadora Federal e relatora Solene Maria de Almeida, que teve voto vencido, questionou e apresentou elementos extralegais “que ensejam o conflito e sustentou que o recurso deveria ser acolhido com base em cinco argumentos jurídicos centrais (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO, 2011, p.14-15). Conforme os argumentos jurídicos apontados pela desembargadora:

Em primeiro lugar, há vício formal do Decreto Legislativo nº 788/2005, “por haver sido modificado no Senado sem retorno para apreciação pela Câmara dos Deputados. Em segundo, a invisibilidade social e política dos ribeirinhos impede que se tenha claro qual será o tratamento legal dado pelo governo quanto à terra, em especial, pelo fato das respectivas populações tradicionais não terem, em sua grande maioria, o título de propriedade dos imóveis. Em terceiro, impossibilidade de delegação de competência do Congresso Nacional para oitivas das comunidades indígenas. A competência é exclusiva do parlamento e não pode ser repassada para o executivo. Em quarto, o momento das oitivas dos povos indígenas é prévia. “Sendo a oitiva das comunidades afetadas um antecedente condicionante à autorização, é inválida a autorização do DL788/2005”. Em quinto, a consulta prévia deve obedecer ao disposto na Convenção nº169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), pois o Brasil é signatário e se comprometeu internacionalmente a cumprir o seu conteúdo.

Não obstante, com todos os tópicos levantados pela Desembargadora federal Selene Maria de Almeida, a 5ª Turma do Tribunal Regional Federal negou a apelação do Ministério Público Federal e alinhavado com a suspensão da liminar nº 125 pelo Supremo Tribunal Federal, os desembargadores Federais Fagundes de Deus e Maria do Carmo Cardoso, seguiram o entendimento do STF, que não vira nenhuma anormalidade legal no Decreto Legislativo 788/2005 (SANTOS e SILVA, 2017).

No artigo “*A Exclusão da maioria*” escrito por Ricardo Gallupo (Jornal Brasil Econômico, Rio de Janeiro, 2011), fica expresso um discurso de legitimação da vontade da maioria como defesa da própria democracia:

A democracia é, sem favor algum, a maior conquista do povo brasileiro em toda a história. Ela foi construída com o sacrifício de uma sociedade que, após viver mais de duas décadas sob o regime de privação de liberdade da ditadura, tornou-se intransigente com toda e qualquer forma de supressão dos direitos. A Constituição de 1988 avançou em pontos essenciais. Ela teve, por exemplo, o mérito de universalizar o acesso à saúde e à educação – o que multiplicou a demanda por esses serviços. O país ainda tem muito que melhorar até que esses e outros direitos assegurados pela lei passem a ser contemplados de forma ampla e com um nível de qualidade condizente com as necessidades do século 21. Até aí, tudo bem. O problema é que a Constituição se preocupou tanto em garantir os direitos de grupos marginalizados que acabou por contrariar um preceito da própria democracia: aquele que garante o cumprimento das regras que beneficiem a maioria da população. Sim. As minorias acabam tendo mais direitos do que a maioria do povo.

Outra brecha normativa questionada pelo MP, comunidades indígenas e sociedade civil organizada diz respeito ao papel meramente informativo em que as oitivas às comunidades indígenas foram conduzidas por meio da Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

A falta de regulamentação das oitivas às comunidades indígenas constado na Convenção de nº 169 da OIT, ratificada pelo *Decreto-legislativo nº 143* de 2002 e promulgada pelo *Decreto-presidencial nº 5.051* em 2004 (SILVA e SANTOS, 2017), foi a resposta do órgão governamental responsável pela defesa dos interesses das populações indígenas às críticas sofridas:

O argumento da FUNAI é que, como as oitivas previstas na Convenção de nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) não foram regulamentadas, não há nenhuma previsão legal que determine como essas consultas devem ocorrer e nem se são vinculantes. Dessa forma, a Funai considera como oitivas as reuniões realizadas com comunidades indígenas cujo objetivo principal é informar a população quanto aos estudos do componente indígena (PEREIRA, 2013, p. 33).

Que a dependência da energia oriunda da exploração hídrica é uma necessidade premente de sociedades e países, isso é inquestionável. Não é pretensão desse trabalho discutir formas diversificáveis de exploração energética. É notório que o Brasil possui o maior reservatório hídrico do mundo e que a exploração dessa vantagem natural é estratégica e necessária. Porém, o que tratamos aqui é tão somente o comportamento das instituições e as capacidades estatais perante a uma política ligada à infraestrutura, de grande impacto socioambiental, em contexto democrático.

Com o ressurgimento do projeto de exploração hídrica no Rio Xingu nos anos 2000, seria testado, portanto, o comportamento institucional de órgãos e instituições frente ao projeto da UHE Belo Monte. Vimos há pouco a ineficácia e inépcia do Congresso Nacional, omitindo-se de suas responsabilidades constitucionais. Observamos também que a falta de uma lei complementar do § 6 do Art. 231 da CF impediria qualquer projeto de exploração hídrica em áreas indígenas, o que em prática não impediu a viabilização das obras, mesmo nos embates judiciais que culminaram em diversas paralisações do empreendimento. Além da ineficiência das oitivas com as comunidades indígenas efetuadas pela FUNAI, que dada a falta de normatização da Resolução de nº 169 da OIT funcionaram mais como fonte de informação que por canais efetivos de participação das comunidades envolvidas. Essa ineficiência das instituições permitiu a judicialização do projeto, um dado que revela que a capacidade do Estado adentrar na sociedade, consensualizar os conflitos e legitimar as políticas, ficou comprometida.

O IBAMA é uma autarquia do Ministério do Meio Ambiente que possui um papel de vital importância em empreendimentos como a UHE Belo Monte. Além do órgão responsável

por emitir as licenças ambientais atinentes a cada fase do projeto, é dele a responsabilidade pela fase de maior eclosão dos conflitos sociais já que é na fase do licenciamento ambiental que ocorre a participação de atores, tanto de defesa quanto de bloqueio ao empreendimento. Não obstante, a fase do licenciamento ambiental onde ocorre a participação de diversos atores se dá tardiamente, quando já está consumado a necessidade do empreendimento pelo governo Federal, e autorizado pelo Congresso Nacional. Destarte a essa participação tardia, o IBAMA conta com outro problema, qual seja, a baixa capacidade decisória. Como aponta Pereira (idem,p. 34):

[...] a fase de licenciamento ambiental é caracterizada pela intensa participação dos atores diversos. Entretanto, essa participação tem baixa efetividade, uma vez que o Ibama atua em um contexto de pouca capacidade decisória. Isso ocorre porque, quando o licenciamento ambiental teve início, as principais decisões já haviam sido tomadas em fases anteriores, como a definição das características da usina e a aprovação do projeto pelo Congresso Nacional.

Por outro lado, não devemos esquecer de enaltecer o caráter holístico e plural em que ocorre a fase do licenciamento ambiental, benesses da própria democracia e do arranjo político institucional vigente. Para se ter uma idéia dessa pluralidade participatória:

Do lado governamental, o Ibama deve consultar diversas instituições estatais. No processo de Belo Monte, o licenciamento ambiental contou com a participação da Funai, do Instituto Chico Mendes da Biodiversidade (ICMBio), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), do Iphan, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), dos órgãos. Do lado da sociedade civil, é nessa fase que são previstos mecanismos de participação por meio de audiências públicas. O processo de licenciamento é conhecido como um momento de eclosão de conflitos sociais; é nesse momento que os projetos ganham visibilidade, já que há a possibilidade real de eles serem executados (Ibidem.).

As dificuldades atinentes ao não cumprimento constitucional do Congresso Nacional e da baixa capacidade decisória de órgãos com capilaridade social e responsáveis pela fase de consensualização dos conflitos, como o IBAMA, corroboraram para uma maior atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário, o que judicializou o processo decisório, ocasionando sucessivas paralisações e atrasos nas obras. A judicialização, por sua vez, foi uma prova da baixa capacidade do Estado consensualizar os conflitos e dar maior legitimidade a política. No total foram dezesseis ações civis públicas movidas, sendo que somente entre o interregno entre 2008 a 2009, ocorreram três paralisações (PEREIRA, 2013).



A falta de poder decisório do setor ambiental e a impossibilidade do Ministério Público ter tido êxito quando da tentativa do embargo definitivo da hidrelétrica – mesmo tendo sido atuante perante a defesa dos direitos difusos e das comunidades indígenas – têm a ver com dois fatores: o primeiro diz respeito a própria participação do setor ambiental se dar na fase final do fluxograma decisório, já que o projeto se inicia pela agenda prioritária do setor elétrico, que historicamente possui grande poder de influência junto ao Executivo Federal; além disso, as fases consequentes como a emissão das licenças ambientais ocorrem posteriormente à autorização do Congresso Nacional ao Executivo, ou seja, quando as decisões já foram tomadas; já o segundo ponto diz respeito a própria autocrítica que o MP fez quando de sua atuação tardia, ou seja, de sua atuação ter se dado na fase de licenciamento ambiental, pelo qual, conforme já dito, se dá na fase final do processo decisório, onde as principais decisões estão definidas (ibidem.)

Pereira (idem, pg 37) descreve um trecho incisivo de uma entrevista efetuada com um procurador do Ministério Público Federal:

Uma das reflexões que a gente faz depois de mais de dez anos de processo da Belo Monte é que com todas essas ações judiciais nós já chegamos tarde. Porque nós chegamos quando começa o licenciamento ambiental. A reflexão que a gente tem hoje, a culpa que a gente faz, é que a gente tinha que chegar antes disso (22 de novembro de 2012).

Mesmo tendo sido a atuação do Ministério Público, incisiva, mas tardia, três agravantes tolheram a sua capacidade de ação. O primeiro, quando o MP entra com as ações civis públicas junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), a União recorre utilizando-se de fundamentos de lesa à ordem e à segurança nacional, fundamentando-se no art. 25 da *Lei nº 8038/90* e do art. 4º da *Lei 8.437/92*, além do art. 267 do regimento interno do STF (SILVA e SANTOS, 2017). Desse modo, a *Lei nº 8.437* de 1992 que “dispõe sobre concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências”, em seu artigo 4º é enfática, ao destacar que:

compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas (BRASIL, 1992).

A lei 8.038 de 1990 que “*Institui Normas Procedimentais para os Processos que especifica, perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal*”, em seu artigo 25 estabelece a função jurisdicional da Suprema Corte na suspensão de ações que envolvam matéria constitucional:

Salvo quando a causa tiver por fundamento matéria constitucional, compete ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça, a requerimento do Procurador-Geral da República ou da pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar ou de decisão concessiva de mandado de segurança proferida, em única ou última instância, pelos tribunais regionais federais ou pelos tribunais dos Estados e do Distrito Federal (BRASIL. 1990).

Essas leis agiram como um alibi ao setor empreendedor, setor elétrico, poder Executivo federal e demais setores favoráveis ao projeto já que uma ação judicial que lese à economia é uma transgressão a própria segurança econômica.

Como bem descreve Bermann (2012, p. 18):

[...] o juiz que preside o tribunal pode alegar “grave lesão à economia pública” a interrupção de uma obra, via de regra, mencionando os investimentos já incorridos ou a perda de postos de trabalho em virtude de interrupção. É por força desta lei e da sua natureza em privilegiar a ótica do empreendedor que as liminares foram derrubadas, não raro, em menos de 48 horas, sem considerar o mérito de cada ação civil pública interposta pelo Ministério Público.

Outro agravante é que o Judiciário tende a considerar o argumento do *Conselho Nacional de Pesquisa Energética* (CNPE), ao tratar o projeto de Belo Monte como interesse estratégico (PEREIRA, 2013). Mais um exemplo de um discurso que se utiliza de prevalência da vontade da maioria, já que interesses estratégicos tratam de interesse nacional. Isso gerou uma crítica do próprio Ministério Público à Corte Suprema ao comparar os instrumentos interpretativos utilizados pela mesma, como os da época ditatorial. Conforme argumenta Pereira (idem, pg. 38):

[...] Segundo o representante entrevistado pelo MPF de Belém, o instrumento utilizado pelo Judiciário, nesses casos, é do tempo da ditadura: a suspensão de segurança. Com esse mecanismo, quando a AGU recorre das decisões favoráveis ao MP, o Judiciário não precisa analisar o mérito da decisão. Dessa forma, o Judiciário tem utilizado o argumento do CNPE de que o processo de Belo Monte deve continuar por ser um projeto de interesse estratégico.

Cabe salientar que a Resolução de nº 6, de 2008, do CNPE, foi determinante para o coro do governo Federal em intensificar os esforços à viabilidade de se construir a UHE Belo Monte, como prioridade estratégica ao País. O documento (CNPE, 2008) insta sobre,

a necessidade de novos parques geradores de energia elétrica para atender às expectativas de demanda geradas pelo crescimento que o País deverá experimentar em futuro próximo [...] a grande possibilidade que o rio Xingu apresenta em termos de possibilidade de instalação de aproveitamento hidrelétrico para o equilíbrio entre a oferta e a demanda de energia elétrica, no País, no próximo decênio.

Outro retrocesso diz respeito à lentidão do julgamento das ações. Até 2013 apenas duas ações haviam sido julgadas pelo STF, e dado o fato de que a construção da Usina já ter sido iniciado em 2011, mesmo que saíssem decisões favoráveis ao pedido de cancelamento da construção da mesma, tornar-se-iam inócuas (PEREIRA, p. 38).

Destarte a isso está a suspensão da liminar de nº 125 do Supremo Tribunal Federal, que foi de extrema importância para a continuidade do projeto até a construção da usina e sua funcionalidade. Foi da Suprema Corte que o Poder Judiciário ratificou o questionado Decreto Legislativo 788/2005 por meio dessa suspensão de liminar, permitiu a continuidade procedimental e de todas as etapas atinentes à viabilidade do projeto, como a produção da EIA/RIMA pelo IBAMA, da autorização de leilão do empreendimento e a continuidade das obras. Além disso, como o ordenamento jurídico brasileiro referente à suspensão de liminar garante que o deferimento tenha efeito até o trânsito em julgado da ação judicial, a decisão final poderia levar mais tempo que a própria obra, o que de fato ocorreu na viabilidade da UHE Belo Monte. Dado o caráter de “fato consumado” pelo STF, toda a jurisprudência abaixo a interpreta como pedra de cal, ou algo inquestionável, já que se a Suprema Corte entende como legal o Decreto Legislativo 788, dando carta branca ao Executivo e se baseando nas próprias apelações utilizadas pela União, como as que instam no art.25 da Lei de nº 8038/90, no art.4º da Lei 8437/92, bem como do art. 267 do regimento interno do STF, dentre outras. Por fim, mesmo que a decisão final até o trânsito em julgado fosse favorável do MP, de nada adiantaria já que pela demora do trâmite processual a obra acabou saindo antes do julgamento final (SANTOS e SILVA, 2017; PEREIRA, 2013).

Ironicamente, o antigo sonho dos governos militares de se concretizar uma usina hidrelétrica no Rio Xingu não se concretizou no período autoritário, e sim democrático. Outro fato a chamar a atenção é que Belo Monte, apelidado por aqueles contrários ao

empreendimento de “Belo Monstro”, foi ressurgido e concretizado em plenos governos ditos populares, e de esquerda. Ironias à parte, o certo é que com a vitória do Partido dos Trabalhadores nas eleições de 2002, o governo do Presidente Lula (2003-2010) foi responsável pelo retorno de políticas de desenvolvimento que resgatou um certo ativismo estatal sem estatização, como nos programas do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) em projetos como a Transposição do Rio São Francisco e a própria Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

Mesmo com todas as dificuldades de se viabilizar um projeto que mexeria com tantos atores e interesses, numa plataforma de desenvolvimento em pleno contexto democrático e com a diversidade de interesses envolvidos e de setores organizados contrários a obra; da repercussão negativa nacional e internacional, além dos impasses judiciais, ainda assim o governo Federal e setores favoráveis ao empreendimento “venceram” a queda de braço. Fortalecidos desse processo saíram o Executivo Federal e setor elétrico, às custas de baixa capacidade política mas de alta capacidade técnico-administrativo. Em 2011, dez anos após o primeiro embargo do MP, o *Consórcio Norte Energia*, vendedor da licitação, iniciou as obras.

## Considerações Finais

O estudo de caso da Usina hidrelétrica Kararaô/Belo Monte proporcionou uma análise institucional em contextos díspares da atuação do Executivo Federal, desde 1930. O período caracterizado como desenvolvimentismo foi de forte presença do Estado na dinamização política e econômica que nos fez adentrar na experiência moderna. O processo de urbanização, a partir de 1930, impulsionou a nossa modernização e, conseqüentemente, o processo de industrialização. Com isso, o Brasil passou do *status* de país agrário exportador para industrializado, o que alterou as relações econômicas, políticas e sociais.

O desenvolvimentismo colaborou para mudanças institucionais que marcariam o papel dos poderes na nova República. A herança oligárquica de nosso primeiro período republicano, de 1889 a 1930, em que a cadeira do chefe do Executivo era dependente do apoio das elites regionais em conchavos de alternâncias de poder que beneficiou principalmente os estados de São Paulo e Minas Gerais, teria de ser superada. A quebra da Bolsa de Nova Iorque em 1929 antecipou o flagelo do antigo modelo agrário-exportador e, com ele, a necessidade de dirimir a influência oligárquica na política. Com a vitória dos descontentes, principalmente dos militares, em 1930, a saída por um governo provisório na figura de Getúlio Dorneles Vargas transformaria o gaúcho de São Borja em um dos maiores estadistas da história republicana brasileira. Vargas foi de provisório a ditador e no período dos 15 anos em que comandou o País, de 1930 a 1945, o Brasil jamais voltaria a ser o que e era. Além das transformações econômicas e sociais já elencadas pelo advento da revolução de 1930, o papel institucional de cada poder republicano seria remodelado. Desse modo, o antigo pêndulo de centralização e descentralização do poder central de que nos fala Abrúcio (2002), existente desde o período monárquico, de centralização decisória no monarca durante o período imperial, descentralização do poder Executivo com o advento da Proclamação da República em que os presidentes estaduais foram dotados de grande poder administrativo e político, foi novamente centralizado no executivo Federal, de 1930 a 1945. Em seqüência, houve a descentralização na vigência do período democrático de 1946 a 1964 e a recentralização novamente entre 1964 e 1985. Por fim, o processo de descentralização desencadeado pela Constituição Federal de 1988 não impediu que a herança do centralismo decisório do Executivo, a partir de 1930, ressoe até hoje, principalmente em políticas de infraestrutura de grande porte, como foi o caso analisado.

Para entender a viabilidade da concretização da UHE Belo Monte se fez necessário compreender o desenvolvimento e o papel institucional dos poderes, principalmente do poder

Executivo, tanto no período desenvolvimentista, quanto no atual arranjo político institucional. Como o nosso desenvolvimentismo se deu majoritariamente em períodos autoritários, imbuíu o Executivo como carro chefe da modernização. Vimos que mesmo no contexto democrático do pós-guerra, entre 1946 e 1964, pelo qual a Constituição de 1946 se preocupou em limitar o poder discricionário do Executivo depois dos longevos 15 anos de varguismo, ao resgatar as instituições liberais como o Parlamento e partidos políticos e dar maior equilíbrio aos poderes da República, o governo Federal teve de criar mecanismos por meio da administração direta e, principalmente indireta, que escapasse do crivo dos políticos e do Congresso. Tudo para que não perdesse o *status* de carro chefe do desenvolvimento e driblasse o perigo da paralisia decisória que um Legislativo empoderado poderia ocasionar para a agenda de desenvolvimento.

Após o golpe civil militar de 1964, o Estado brasileiro inaugurou um período de grande interferência estatal na economia por meio do fomento de políticas de desenvolvimento, principalmente por sua capacidade em dinamizar a estrutura deficitária que não havia acompanhado com a mesma velocidade o desenvolvimento urbano e industrial. Grandes obras como portos, aeroportos, rodovias, hidrelétricas e até usinas nucleares foram fomentadas nesse período. As crises do petróleo na década de 1970 antecipou a necessidade premente de diversificação energética pelo qual o Estado passou a intensificar o interesse sobre as bacias hídricas, principalmente as da região amazônica, como assunto estratégico e de segurança nacional. Por conseguinte, o governo Federal considerou a necessidade de um sistema elétrico nacional, interligado.

Desse modo, a institucionalização do setor elétrico iniciado na década de 1960 fora fortalecido nos governos militares. Os militares de 1964, assim como Vargas no interregno de 1930 a 1945, desconfiavam das benesses das instituições liberais, como o Parlamento e os partidos políticos. Considerados redutos de comunistas e esquerdistas para os primeiros e de oligarcas retrógrados para o segundo, políticos e partidos foram excluídos e extintos dos processos de decisão. O modelo tecnocrata foi adotado e o Estado passou a impulsionar as burocracias estatais, tanto na administração direta, quanto indireta. O executivo Federal capitaneou o fortalecimento, via burocracia direta, de setores estratégicos para a agenda de desenvolvimento, no chamado núcleo duro do governo. Dentre esses, o Ministério de Minas e Energia. É desse arranjo político institucional que o setor elétrico passou a ser um ator de suma importância para a influência decisória no impulsionamento de hidrelétricas e contando com o centralismo político e administrativo do Executivo, a ser um dos setores mais

importantes para políticas de desenvolvimento de longo prazo, tanto do período nacional desenvolvimentista autoritário, quanto o atual.

O período burocrático autoritário coincidiu com a realização de estudos sobre a importância da autonomia estatal para o desenvolvimento. Os primeiros estudos sobre capacidade estatal foram originados por pensadores de viés neweberianos que enfatizando a importância das burocracias para a organização social moderna, desde Max Weber, queriam instar o Estado como sujeito independente e possuidor de uma racionalidade própria. É desse modo que os estudos sobre as burocracias estatais ganharam fôlego, porque é através delas que o Estado se abasteceria de conhecimento técnico com o qual sem a influência de grupos e movimentos sociais, dotariam os governos de *expertise* necessários para as melhores tomadas de decisão.

Esse primeiro momento de estudos sobre as capacidades estatais com enfoque nas burocracias ficou conhecido como capacidade técnico administrativo. Porém, logo a literatura se depararia com a necessidade de outras capacidades estatais pelas quais as democracias exigiriam canais políticos institucionais que dotassem os governos de capacidade de adentrar na sociedade e legitimar as suas políticas, naquilo que conhecemos por capacidade político relacional.

A característica do setor elétrico está intimamente ligada com o conceito de capacidade técnico administrativo: uma burocracia historicamente insulada, com pouca capilaridade na sociedade. No entanto, com a redemocratização a capacidade política na viabilidade da Usina hidrelétrica de Belo Monte foi testada. Como a importância dos atores no processo decisório foi desigual, muito ligado a herança extensamente discutida sobre o peso do executivo Federal e do setor elétrico, principalmente em políticas de infraestrutura de grande porte, como as hidrelétricas, o processo de judicialização que o projeto sofreu, desde a atuação do Ministério Público a partir de 2001 e dos embargos e paralisações das obras pelo poder Judiciário, demonstrou a ineficácia de capacidade política do Estado. Havia a reclamação de que alguns grupos e interesses contrários ao empreendimento não foram levados em consideração, tanto na elaboração quanto na viabilização do projeto.

Por outro lado, o fortalecimento do ambientalismo no Brasil ainda na década de 1980 limitou muito as pretensões dos governos quanto a projetos de grande impacto socioambiental. As legislações, portarias e agências que foram surgindo, ainda no período ditatorial, colaboraram para a institucionalização do setor ambiental na Constituição Federal de 1988. A partir do ativismo ambiental, o Estado foi se deparando, cada vez mais, com exigências protocolares que ajudaram a dirimir o antigo monopólio decisório do executivo

Federal, como a exigência de estudos preliminares de impactos ambientais, a necessidade de se produzir Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) de 1986, a obrigatoriedade de audiências públicas a partir de 1987, e de Estudo de Impacto Ambiental (EIA), de 1989.

A década de 1980 significou um período de empoderamento da sociedade civil que culminaria no processo de redemocratização. Além do ambientalismo, outros instrumentos ajudaram a consolidar a necessidade de outra relação entre Estado e sociedade. Um desses instrumentos diz respeito à Lei 7.347 ou *Lei de Ação Civil Pública*, de 1985, que permite a defesa de interesses, dentre eles, o interesse ambiental. O Ministério Público, por sua vez, passou a agir como advogado dos interesses ambientais já que as demandas da sociedade eram dirigidas ao MP, cabendo a esse fiscalizar e exigir o cumprimento das legislações.

A mudança de paradigma na intersecção dos anos 80 com o flagelo do Estado desenvolvimentista e ascensão do neoliberalismo coincidiu com o fim do período ditatorial e passagem à redemocratização. A Constituição de 1988 significou um paradoxo no contexto em que foi desenhada, de avanço do neoliberalismo e desmonte do modelo de Estado de bem-estar social. Isso porque por ser uma Constituição que incluiu direitos sociais e empoderou diversos atores, dentre eles os partidos políticos, o Poder Legislativo e Judiciário, além dos municípios, a redemocratização fez surgir um modelo de Estado “grande” em pleno contexto mundial de defesa do Estado mínimo.

A redemocratização nos trouxe inúmeros benefícios e possibilitou a explicitação e a defesa de interesses variados. No caso analisado, o empoderamento da sociedade defronte a um arranjo democrático torna muito mais difícil e complexo empreendimentos que afetem o meio ambiente e comunidades diversas. O processo democrático nos legou um arranjo político institucional de avanços e retrocessos, e como está no título desse trabalho, de “arranjos e desarranjos”. Ainda que nossa democracia tenha gargalos não resolvidos e mal resolvidos, é inegável o avanço que a democracia trouxe à sociedade brasileira nos últimos 30 anos. Do ponto de vista da Constituição Federal de 1988 houve a inclusão de direitos sociais que tornaram as minorias como atores relevantes e, pela qual, devem ser incluídas em projetos que as afetem. O Ministério Público, considerado como 4º poder da República foi sendo fortalecido desde a década de 1980, quando passou a ser o advogado da sociedade e dos interesses difusos, muito pelas demandas sociais a partir da criação da Lei de Ação Civil Pública, em 1985, da relevância de seu papel constitucional na defesa da sociedade como um todo e, especialmente, na defesa das questões ambientais e das minorias. O Congresso Nacional passou a ser constitucionalmente um ator com poder de veto e retirou as prerrogativas exclusivas que até então o executivo Federal possuía, o que significa, mesmo



que teoricamente, ser o defensor das comunidades indígenas que venham a ser afetadas por projetos como as usinas hidrelétricas. O ambientalismo, tão presente nas lutas pela redemocratização, se institucionalizou devido às legislações que começaram a endurecer a implementação de políticas de infraestrutura com ônus ambiental e social, principalmente pela inclusão das questões ambientais pela Carta Magna de 1988. Por fim, autarquias e agências como o IBAMA, FUNAI e IPHAN passaram a ter papel de grande relevância nos processos de elaboração das políticas, principalmente o IBAMA, que era o responsável pelo processo de licenciamento ambiental, momento em que se abre a possibilidade dos atores externarem e defenderem os seus interesses. Como vimos nesse trabalho, a democracia ao trazer as benesses trouxe também desafios. No tabuleiro inclusivo que se inaugurou a partir da CF de 1988 faltou uma distribuição mais equilibrada das peças. Pelos exemplos citados acima o arranjo político institucional atual possibilita a explicitação de interesses diversos. Porém, disto a capacidade na resolução dos conflitos e da capacidade política dos governos, que na ausência de representatividade de alguns grupos e interesses contrários a UHE Belo Monte, culminou na judicialização do empreendimento, demonstrando insuficiência dos elos constitucionais e baixa capacidade relacional entre Estado e sociedade.

Conforme Pereira (2013), apesar do atual arranjo possibilitar a exposição e defesa de diversos interesses, ele é insuficiente no processamento dos conflitos haja vista a paralisia decisória que o projeto da UHE Belo Monte sofreu por parte do Ministério Público e do Poder Judiciário. Resultado também da assimetria dos atores no processo decisório, a política energética atual, em destaque, o setor elétrico, continua a ser o principal influenciador das decisões do executivo Federal, que, por sua vez, desde a revolução de 1930, segundo Souza (2017), independente dos regimes políticos, foi continuamente capaz de levar adiante por meio das burocracias, sua agenda de desenvolvimento.

A Usina Hidrelétrica de Belo Monte, como estudo de caso, proporciona aos cientistas sociais uma grande oportunidade de se estudar empreendimentos de grande impacto socioambiental, em regime democrático. As hidrelétricas, por serem a forma de energia mais abundante devido ao imenso complexo fluvial que o País possui, são e continuarão a ser projetos prioritários aos governos. Desse modo, o estudo de caso explorado nesse trabalho tentou contribuir para futuras discussões acerca não apenas de novas tecnologias políticas que mitiguem os impactos socioambientais e legitimem com o maior número de atores possíveis a própria política, mas também a necessidade de diversificação da matriz energética como questão de desenvolvimento com respeito às diferenças. Cabe aos cientistas sociais explorarem esse seara complexo que representa projetos de grande impacto socioambiental e

proporem alternativas que possam viabilizar a possibilidade de pensarmos desenvolvimento com inclusão e respeito as minorias.

A Construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte significa uma grande oportunidade para nós, cientistas sociais e futuros gestores em políticas públicas de pensarmos as políticas de forma abrangente, e não focal. Superdimensionado em um discurso inserido de interesse nacional, fatores regionais não foram levados em consideração e as cidades paraenses próximas ao complexo hidrelétrico do Xingu, como a própria Altamira, continuam sofrendo com os impactos sociais, ambientais e culturais que o empreendimento legou. Os índices de densidade populacional e geográfica triplicaram num espaço de poucos anos, culminando em problemas crônicos. O impacto socioterritorial na região de Altamira e adjacências proporcionou um *boom* populacional que veio acompanhado de uma explosão nos índices de violência e criminalidade. A estrutura básica já precária, como moradia, saúde, educação, saneamento e segurança pública só pioraram, demonstrando uma irresponsabilidade ainda premente nas políticas públicas, em que os impactos não são devidamente estudados. No caso da UHE de Belo Monte, esse tipo de impacto negativo foi ainda mais negligenciado, já que, conforme foi demonstrado nesse trabalho, políticas de infraestrutura de grande impacto geralmente são monopolizadas pelos governos centrais, com pouca participação dos atores regionais, o que de longe “resolve” um problema geral – que seria o risco de déficit energético no norte do Brasil, por exemplo – mas deixa outros problemas, a nível local, que não se expressam apenas pela falta de políticas básicas, mas também de lesa violação dos direitos humanos. Algumas populações ribeirinhas e comunidades indígenas, ao terem suas terras afetadas passaram a ter de conviver em cidades, fora de seu *habitat* social, demonstrando uma transgressão ao seu modo cultural e de costumes. Grande parte dos trabalhadores recrutados para a construção do empreendimento foram dispensados ao término da obra, e parte daqueles que ainda ficaram em Altamira contribuíram para o aumento dos índices de violência e criminalidade.

Para concluir, cabe a nós, cientistas sociais e futuros gestores em políticas públicas, passarmos a pensar as políticas de forma multidimensional, principalmente naquilo que concerne aos estudos sobre os impactos, uma área que precisa ser muito explorada no Brasil. Podemos dizer que com a redemocratização avançamos muito em relação ao período anterior, mas mesmo em um ambiente político institucional favorável, o objeto tratado nesse trabalho nos mostrou que ainda é necessário avançarmos no que tange as capacidades dos governos adentrarem na sociedade, consensualizar os conflitos e legitimar com a inclusão do maior número de atores, suas políticas.

## Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Luiz Fernando. **Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2002.

ANDERSON, George. **Federalismo: uma introdução**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

**A violência que veio com a usina**. 2011. Disponível em: [http://www.istoe.com.br/reportagens/183241\\_A+VIOLENCIA+QUE+VEIO+COM+A+USINA](http://www.istoe.com.br/reportagens/183241_A+VIOLENCIA+QUE+VEIO+COM+A+USINA). Acesso em: 02 de Junho de 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n° 1\92 a 40\2003 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n° 1 a 6\94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003.

\_\_\_\_\_. **Informações do Estado brasileiro**. Brasília, DF, 25 de abril de 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério de Minas e Energia. **Plano Nacional de Energia Elétrica 1987-2010 (PNEE, 2010)**. Rio de Janeiro: Eletrobrás, 1987.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei Federal n° 8.038**, de 28 de maio de 1990.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei Federal n° 8.437**, de 30 de junho de 1992.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei Federal n° 9.433**, de 8 de janeiro de 1997.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei Federal n 5.899**, de 5 de julho de 1973.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei Federal n° 3782**, de 22 de julho de 1960.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei Federal n° 3.890**, de 25 de abril de 1961.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto n° 5051**, de 19 de Abril de 2004.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto n° 3.520**, de 21 de junho de 2000.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto lei n° 200**, de 25 de fevereiro de 1967.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei Federal n° 6.938**, de 31 de agosto de 1981.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei Federal n° 7.347**, de 24 de julho de 1985.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei Federal n° 7.804**, de 18 de julho de 1989.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei Federal nº 7.735**, de 22 de fevereiro de 1989;

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Decreto Legislativo nº 788**, de 14 de julho de 2005.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Decreto Legislativo nº 143**, de 21 de Junho de 2002.

BERMANN, Célio. **O projeto da Usina Hidrelétrica Belo Monte: a autocracia energética como paradigma**. Novos Cadernos, n. 1, v. 15, p. 5-23, 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento e crise no Brasil 1930-1982**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regimento interno da Câmara dos Deputados RICD), 2003**.

CAVALCANTE, Pedro; PEREIRA, Ana Karine; GOMIDE, Alexandre A. **Capacidade Estatal e Burocracia: uma abordagem dos setores de energia e transporte**. In: CAVALCANTE, Pedro; PALOTTI, Pedro L. M.; MARLO, Jean P. Capacidades estatais para o crescimento econômico: perfil e competências da burocracia pública de infraestrutura no Brasil. Brasília: ENAP, 2017.

CEPEDA, V. Inclusão, **democracia e novo desenvolvimentismo: um balanço histórico**. Estudos avançados, v. 26, n. 75, p. 77-90, ago. 2012.

CNPE – CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA. **Resolução nº 6**, de 25 de agosto de 2008.

CONAMA – CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resolução nº 1, 1986**.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 9**, de 1987.

COSTA, Jorge Gustavo. **Planejamento Governamental. A experiência brasileira**. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

DINIZ, E. **É possível um novo modelo de Estado Desenvolvimentista no Brasil?** Boletim análise político-institucional, Brasília, n. 2, 2012.

DNAEE – DEPARTAMENTO NACIONAL DE ÁGUAS E ENERGIA ELÉTRICA. **Portaria nº 769**, 2005.

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

DRAIBE, S. ; RIESCO, M. **Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina**. Um novo desenvolvimentismo em gestação? Sociologias, Porto Alegre, v. 13, n. 27, p. 220-254, Maio/Agosto, 2011.

EVANS, P. **The Capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories.** Niteroi: Cede, 2011.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SCKOCPOL, T. **Bringing the State back in.** Cambridge: University Press, 1985.

EVANS, P. RAUCH, J. **Bureaucracy and growth: a cross-nation analysis of the effects of “Weberian” State.** American sociological review, v. 64, n.5, p. 748-765, 1999.

FIANI, Ronaldo. **A especificidade do Estado Desenvolvimentista** (e por que ele não pode ser produzido). IPEA, Boletim de Análise Político-Institucional n. 3, Rio de Janeiro, 2013.

LIMONGI, Roberto; FIGUEIREDO, Argelina. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional.** Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FLEURY, Lorena Cândido; ALMEIDA, Jalcione. **A construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte: conflito ambiental e o dilema do desenvolvimento.** Rev. Ambiente & Sociedade, São Paulo, n. 4, v. XVI, p. 141-158, 2013.

GALLUPO, Ricardo. **“A exclusão da maioria.** Brasil Econômico: Rio de Janeiro, 10 de novembro de 2011.

GOMIDE, A; PIRES, Roberto Rocha C. **Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: Arranjos Institucionais de Políticas de Desenvolvimento.** Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

GOMIDE, A. **Capacidades Estatais para políticas públicas em Países Emergentes: (des)vantagens comparativas no Brasil.** In: Gomide, A; BOSCHI, R (orgs.). Capacidades Estatais em Países Emergentes. O Brasil em perspectiva comparada. Brasília: IPEA, 2016. p. 15-50.

HERRERA, José Antônio; MOREIRA, Rodolfo P. **Espacialidade do medo e insegurança pública: Ensaio sobre os efeitos da UHE Belo Monte na cidade de Altamira no Pará.** Revista Políticas Públicas & Cidades, v.3, n. 2, p. 48-63, 2015.

IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Licença Prévia de nº 342,** de 2010.

IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Resolução CONAMA nº 1, de 1986.**

JOHNSON, C. **Introduction: the idea of industrial policy.** In: JOHNSON,C. The industrial policy debate. California: ICS Press,1982.

LASSANCE, A. **Federalismo no Brasil: Trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado.** In: LINHARES, Paulo de Tarso F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. (orgs.). Federalismo à Brasileira. Brasília: IPEA, 2012, p. 23-36.

LEFTWICH, A. **Forms of democratic developmental States.** Democratic practices and development capacity. In: ROBINSON, M; WHITE, G. (Ed.). The Democratic developmental state. Political and institucional design. Oxford: Oxford University Press, 1998. p.52-83.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. **As reformas administrativas no Brasil: sucessos e fracassos**. Revista do Serviço Público, ano 49, n. 2, Abr-Jun 1998.

LIPJHART, A. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2003.

LUSTOSA, Frederico. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. *Rev. Adm. Pública*, v. 42, n. 5, p. 829-74, 2008.

MARCELINO, Gileno Fernandes. **Evolução do Estado e Reforma Administrativa**. Brasília: Sedap, 1987.

MERCEDES, Sonia Serger P; RICO, Julieta A. P.; POZZO, Liliana de Y. **Uma revisão histórica do planejamento do setor elétrico brasileiro**. Revista USP, São Paulo, n. 104, p. 13-36, 2015.

MOTTA, Paulo Roberto. **“O grupo executivo como instrumento administrativo de implementação econômica”**, Monografia, n. 19, Rio de Janeiro, FGV/EIAP, 1968.

NETTO, Carlos Alberto de Moya F.; FRANCO, Hélio Costa de Barros; REZENDE, Paulo Fernando Vieira. **AHE Belo Monte: evolução dos estudos**. In: *COMITÊ BRASILEIRO DE BARRAGENS - XXVII SEMINÁRIO NACIONAL DE GRANDES BARRAGENS, 27, 2007, Pará. Anais eletrônicos...Pará, 2007. Disponível em: <<http://www.eletronbras.gov.br/ELB/extranet/data/documents/storedDocuments/%7B5947E09B-BDF0-4A21-A48F-518B42072401%7D/%7BCA553E55-5660-4778-8CD7-6BCB07905B74%7D/AHE%20Belo%20Monte%20Evolu%E7%E3o%20dos%20Estudos.pdf>>. Acesso em: 08 Junho. 2018.*

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano**, 1972.

\_\_\_\_\_. **Convenção nº169 sobre povos indígenas e tribais**, 2011.

PARÁ (Estado). Justiça Federal de 1ª Instância. Seção Judiciária do Estado Do Pará. Subseção Judiciária de Altamira. Vara Única. **Sentença do processo n. 2006.39.03.000711-8**. Juiz: Herculano Martins Nacif. Pará: Altamira, 27 de março de 2007. p. 4. Disponível em: <<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=200639030007118&secao=ATM>>. Acesso em: 8 jun. 2018.

PEREIRA, Ana Karine. **Desenvolvimentismo, Conflito e Conciliação de Interesses na Política de Construção de Hidrelétricas na Amazônia Brasileira**. Texto para Discussão (IPEA. Brasília), v. 1, p. 1-50, 2013.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila (ed). **Capacidades estatais e Democracia**. Brasília: IPEA, 2013 p. 7- 49.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. **Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento**. Texto para Discussão (IPEA, Rio de Janeiro), p. 1-70, 2014.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. **Significados e Tendências do Federalismo e das Relações Intergovernamentais no Brasil e na Espanha**. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, C. A. P. . (orgs.). *Federalismo e Políticas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013, p. 29-64.

RODRIK, D. **Industrial policy for the twenty-first century**. In: RODRIK, D.(Ed.). *One economics, many recipes. Globalization, institutions and economics growth*. New Jersey: Princeton University Press, 2007,

SABEL, C. Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability. In: ENGELLEN, E; HO, M. (Ed.). **De staat van de democratie**. *Democratie voorbij de Staat*. Amsterdam:Amsterdam Press, 2004.

SCHNEIDER, Ben Ross. **O Estado Desenvolvimentista no Brasil: perspectivas históricas e comparadas**. In: PIRES, Roberto Rocha C; GOMIDE, Alexandre de Ávila (ed). *Capacidades estatais e Democracia*. Brasília: IPEA, 2013, p. 7-36.

SICSÚ, J; PAULA, L; MICHAEL, R. **Por que um novo desenvolvimentismo?** *Jornal dos economistas*, n. 186, p. 3-5, jan. 2005.

SILVA, Eduardo Faria; SANTOS, Anderson Marcos. **O caso de Belo Monte: Desenvolvimento Humano de Povos indígenas e Tecnopolítica de Geração de Energia**. *Joaçaba*, v.18, n. 1, p. 243-276, jan./abr. 2017.

STARK, D.; BRUSTZ, L. **Enabling constraints**: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 13, n. 36, p.13-39, fev. 1998.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Regimento interno do STF (RISTF), 1980**.

SOUZA, Celina. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a Política faz a diferença**. In: Alexandre Gomide; Renato Boschi. (Org). *Capacidades estatais em países emergentes: O Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016, p. 51-103.

\_\_\_\_\_. **Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças**. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, nº 3, p. 513-560, 2001.

\_\_\_\_\_. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. *Rev. Sociologia e Política*. Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

\_\_\_\_\_. **Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para implementação de políticas federalizadas**. *RAP*. Rio de Janeiro, n. 51, p. 27-45, 2017.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. **Apelação Cível n. 2006.39.03.000711-8/PA**. Desembargadora Federal Relatora: Selene Maria de Almeida. Brasília, DF, 14 de novembro de 2011. p. 8. Disponível em: <<http://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=200639030007118&pA=200639030007118&pN=7098820064013903>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

WADE, R. **Governing the market: economic theory and the role of government in East Asia industrialization**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WEBER, Max. **A Política como Vocação**. Ciência e Política: duas vocações. São Paulo: Ed. Cultrix, 1993.