

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO

DANY SHIN PARK

**GOVERNANÇA SOCIOAMBIENTAL DO BANCO NACIONAL DE
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES:
DESENVOLVIMENTISMO E ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE PARTICIPAÇÃO
SOCIAL À LUZ DO CASO BELO MONTE/ALTAMIRA-PA**

SÃO PAULO

2020

DANY SHIN PARK

**GOVERNANÇA SOCIOAMBIENTAL DO BANCO NACIONAL DE
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES:
DESENVOLVIMENTISMO E ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE PARTICIPAÇÃO
SOCIAL À LUZ DO CASO BELO MONTE/ALTAMIRA-PA**

Dissertação apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas como requisito para obtenção do título de mestre em Direito.

Área de concentração: Direito e Desenvolvimento

Orientador: Professor Doutor Mario Gomes Schapiro

SÃO PAULO

2020

Park, Dany Shin.

Governança socioambiental do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES : desenvolvimentismo e arranjos institucionais de participação social à luz do caso Belo Monte/Altamira-PA / Dany Shin Park. - 2020.

2 v.

Orientador: Mario Gomes Schapiro.

Dissertação (mestrado) - Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo.

1. Governança. 2. Desenvolvimento econômico. 3. Participação social. 4. Controle social. 5. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Brasil). 6. Usina Hidrelétrica de Belo Monte. I. Schapiro, Mario Gomes. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 342.571

DANY SHIN PARK

**GOVERNANÇA SOCIOAMBIENTAL DO BANCO NACIONAL DE
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES:
DESENVOLVIMENTISMO E ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE PARTICIPAÇÃO
SOCIAL À LUZ DO CASO BELO MONTE/ALTAMIRA-PA**

Dissertação apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para obtenção do título de mestre em Direito.

Área de concentração: Direito e Desenvolvimento

Data de aprovação: 06/05/2020

Banca examinadora:

Prof. Dr. Mario Gomes Schapiro (Orientador)
FGV DIREITO SP

Prof. Dr. Diogo Rosenthal Coutinho
Universidade de São Paulo

Dr. Edney Cielici Dias
Profissional do Mercado

O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação Getulio Vargas, por meio da bolsa
Mario Henrique Simonsen de Ensino e Pesquisa.

Para Carla, com todo amor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha esposa, Carla, por ter me incentivado a abraçar um novo projeto em uma fase de transição em minha vida. Agora, passados mais de dois anos, percebo que a empreitada me proporcionou valiosos ensinamentos, ampliando não apenas meu horizonte intelectual, mas a minha visão sobre mim e sobre o mundo, representando, para além de uma jornada de conhecimento, uma jornada de autoconhecimento.

Sou profundamente grato ao meu pai, Yoo Kun Park, à minha mãe, Bok Yeol Shin, à minha irmã, Jane Shin Park, bem como ao meu tio, Yoo Dae Park, por sempre terem apoiado meus estudos durante a vida, com todas as suas forças. Também agradeço a Leonor e Camila Aude e família, pela força, torcida e energia.

Expresso, também, minha imensa gratidão a Rubens e Mariana Glezer, pela amizade, força e conselhos que me deram ao longo do programa de mestrado, bem como a Eduardo Beznos, por me ensinar a me concentrar no momento presente.

Pelo tempo e apoio indispensável, agradeço a André Vinícius Rodrigues Cabral, Alexandre Sussumu Ikeda Faleiros, Thiago Morais Flor, Ray Delmondes Assunção, Gabriel Pena Batista de Almeida, Giovana Ferraz de Lima, Heloísa Sabino de Morais e João Gabriel Cardoso Arruda, bem como a todos os amigos da Procuradoria Federal de Guarulhos.

Muitíssimo obrigado, também, ao meu orientador, Mario Gomes Schapiro, cujo conhecimento, talento e personalidade me causam profunda admiração, e cujos conselhos possibilitaram que eu avançasse sempre. Agradeço, também, aos professores Diogo Rosenthal Coutinho e Edney Cielici Dias, pelas belas contribuições dadas na banca de qualificação, assim como a Fabrício Contato Lopes Rezende, pelas conversas e dicas.

Aos professores José Garcez Ghirardi, Mayra Rocha Machado, Marta Rodriguez de Assis Machado, Flavia Portella Puschel, Viviane Muller Prado, Luciana Gross Cunha, Mariana Pargendler e Fernando Luiz Abrucio, minha admiração e gratidão pelas excelentes aulas e valiosos ensinamentos. Aos meus colegas de mestrado, agradeço pela amizade e companheirismo.

Agradeço à FGV Direito SP e seus colaboradores, pelo curso cuidadosamente desenhado, por me fazer sentir em casa e, ao mesmo tempo, em um centro de excelência, e por me conceder a oportunidade de participar do programa *Linkage*, estudar brevemente na Yale Law School e ter uma experiência maravilhosa.

Do programa *Linkage*, agradeço a Bradley Hayes, que nos recebeu com muita alegria e competência, a Lívia Boruchovitch Fonseca, Lucas Custódio, Cesar Lima e Gabriel Donatella,

pela amizade surgida em Yale. Aos professores Susan Rose-Ackerman e Gerald Torres, que concederam seu precioso tempo para me ajudar. A Taylor Morris, da Yale Law School, agradeço pela amizade, pelas risadas e pelas colaborações nas traduções.

Agradeço às pessoas do BNDES com quem mantive breve contato, mediante pedidos de informação e visitas, mas que, como sempre, foram incrivelmente solícitas.

Minha gratidão, também, a Hugo Maciel de Carvalho, grande colega de faculdade, a quem admiro pela competência e a quem devo a revisão do meu trabalho.

A todos, meu muito obrigado.

*Quanto homens sabem observar?
E, entre os poucos que o sabem,
quão observam a si próprios?*

Friedrich Nietzsche

*A forma mais elevada da inteligência humana
é a capacidade de observar sem julgar.*

Jiddu Krishnamurti

RESUMO

A presente pesquisa tem o objetivo de contribuir com a literatura que estuda a tensão entre o desenvolvimentismo e o ambiente democrático, bem como o reflexo dessa questão na governança do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, no período recente de ativismo estatal. Para tanto, investiga-se se as transformações institucionais do Banco foram capazes de criar arranjos institucionais de ajustamento do seu desenho, marcadamente desenvolvimentista, ao contexto democrático, em especial em uma área de forte controle social, como a socioambiental, à luz do caso do *Project finance* da usina hidrelétrica – UHE Belo Monte. A análise empírica informa que a referida política socioambiental, no caso concreto da UHE Belo Monte, demonstrou um alcance limitado, em razão de uma dupla dissociação. A primeira dissociação se relaciona às competências das instâncias macropolíticas das cúpulas do Executivo e do Banco, que fixam a agenda política do BNDES, e dos corpos microinstitucionais burocráticos, que a executam. Aquelas representaram uma instância conservadora e resiliente, em face da mudança de paradigma ambiental e democrático, acolhido por setores do corpo técnico-burocrático. A segunda dissociação, relacionada ao macroprocesso de tomada de decisão do planejamento energético nacional, ocorre em virtude da separação entre a Fase Decisória e a Fase Ambiental e pelo fato de que as oportunidades de participação e contestação somente são concedidas em momento muito tardio, com pouca margem para mudanças nas decisões já tomadas e com muitos custos afundados a se considerar. A tese apontada pelo estudo, portanto, é no sentido de que a tensão entre desenvolvimentismo e participação democrática no BNDES encontrou parcial compatibilização por meio de transformações institucionais pontuais que, ao final, revelaram a prevalência do traço resiliente desenvolvimentista, com uma política socioambiental apenas deferente, mas não independente, dos órgãos ambientais, o que leva à conclusão de que, no período do recente ativismo estatal, a acomodação dos interesses resultou em uma política socioambiental *second best*, diferentemente da expectativa criada.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Participação social. Controle social. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Usinas hidrelétricas – Amazônia.

ABSTRACT

This study has the objective of contributing to the literature that studies the tension between developmentalism and the democratic environment, as well as the reflection of that issue on the governance of the BNDES, in the recent period of state activism. To that end, it investigates if the institutional transformations of the bank were capable of creating institutional arrangements to adjust its design, which is markedly developmentalist, to the democratic context, in particular in an area of strong social control, like the socioenvironmental, in light of the UHE Belo Monte Project Finance case. The empirical analysis shows that this socioenvironmental policy, in the specific case of UHE Belo Monte, had a limited effectiveness because of a double disassociation. The first disassociation is related to the macropolitical authorities of the leadership of the Executive and the Bank, who set the political agenda of the BNDES, and to the micro-institutional bureaucratic bodies that execute it. The former represents a conservative and resilient authority in face of the change of the environmental and democratic paradigm, welcomed by sectors of the technical-bureaucratic body. The second disassociation, related to the macro-decision-making process of national energy planning, occurs by virtue of the separation of the Decision Stage and the Environmental Stage and because of the fact that the opportunities for participation and challenge are only conceded at a very late time, with a small chance for changes in decisions that have already been made and many sunk costs to consider. The thesis put forward by the study, therefore, is that the tension between developmentalism and democratic participation in BNDES became partly compatible through punctual institutional transformations that, in the end, revealed the prevalence of a resilient developmentalist trait with a socioenvironmental trait that was only deferential to, but not independent from, environmental institutions, which leads to the conclusion that, in the recent period of state activism, the accommodation of interests resulted in a “second best” socioenvironmental policy, different from the expectation created.

Keywords: Development. Social participation. Social control. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Hydroelectric plants – Amazonia.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tipos de mudança institucional.....	34
Quadro 2 - Tipos de transformação gradual em Mahoney e Thelen (2010).....	34
Quadro 3 - Períodos das estratégias e procedimentos ambientais no BNDES.....	56
Quadro 4 - Metas de curto prazo do PRSA 2015-2017 atingidas, segundo o BNDES.....	64
Quadro 5 - Entregas e pendências do item 1 da Frente 3A da PRSA 2015-2017.....	65
Quadro 6 - Documentos e lista de condicionantes não atendidas para a LI n. 770.....	88
Quadro 7 - Modificação do <i>status</i> de atendimento das condicionantes 2.9 a 2.11 conforme os documentos.....	89
Quadro 8 - Lista dos técnicos subscritores das notas técnicas n. 51/2010 e n. 08/2011.....	90
Quadro 9 - Comparação entre o <i>status</i> de atendimento à condicionante n. 2.11.....	90
Quadro 10 - Cronologia dos documentos com as mudanças de <i>status</i> de atendimento.....	91
Quadro 11 - Reuniões do Fórum de Diálogo entre o BNDES e a Sociedade Civil.....	110
Quadro 12 - Análise dos 23 relatórios de monitoramento socioambiental independente do projeto UHE Belo Monte para o BNDES, com trechos de entrevista com pessoas afetadas e com o quantitativo de condicionantes por <i>status</i> de atendimento.....	114
Quadro 13 - Instâncias de influência sobre as esferas de decisão do BNDES, atuações e efeitos, segundo as fases decisória e ambiental, no caso da UHE Belo Monte.....	132

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Pirâmide da estrutura hierárquica do BNDES	59
Figura 2 - Antes da Resolução n. 3.024/2016, com AMA	61
Figura 3 - Com a Resolução n. 3.024/2016, com AGS	62
Figura 4 - Consolidação do corpo burocrático ambiental no DEMAFA.....	68
Figura 5 - Fluxo do processo de concessão de apoio financeiro no BNDES	71
Figura 6 - Fluxo expandido do processo de concessão de apoio financeiro.....	73
Figura 7 - Volta Grande do Xingu, antes e depois da UHE Belo Monte	82
Figura 8 - Produção e meses desligados da UHE Belo Monte, 2017 - 2019	83
Figura 9 - Altamira na segunda posição no ranking de desmatamento	100
Figura 10 - Terras indígenas de Altamira nas quatro primeiras posições do ranking de desmatamento	101
Figura 11 - Altamira na primeira posição no ranking de desmatamento.....	101
Figura 12 - Terras indígenas de Altamira nas três primeiras posições do ranking de desmatamento	102

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Valores dos contratos por fonte de energia (2002-2014)	49
Tabela 2 - Audiências públicas da UHE Belo Monte, com participantes estimados e credenciados	86
Tabela 3 - Altamira nas primeiras posições nos índices de homicídios, segundo o Atlas da Violência nos Municípios	100

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACP	Ação Civil Pública
ADA	Área Diretamente Afetada
AFD	Agência Francesa de Desenvolvimento
AGS	Área de Gestão Pública e Socioambiental do BNDES
AIA	Área Indiretamente Afetada
AMA	Área de Meio Ambiente do BNDES
ANA	Agência Nacional de Águas
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
AP	Área de Planejamento do BNDES
ARI	Agência Reguladora Independente
BD	banco de desenvolvimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BSC	balanced scorecard
CAO	Compliance Advisor Ombudsman
CCBM	Consórcio Construtor de Belo Monte
CCEE	Câmara de Comercialização de Energia Elétrica
CEC	Comitê de Enquadramento e Crédito
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CF	Constituição Federal
CGI	Comitê Gestor Indígena
CGU	Controladoria Geral da União
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CMBEU	Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico
CNDH	Conselho Nacional de Direitos Humanos
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
Conama	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CSS	Comitê de Sustentabilidade Socioambiental
DEPRI	Departamento de Prioridades e Enquadramento
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral

EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EDC	Agência de Exportação e Desenvolvimento Canadá
EDSERJ	edifício sede Rio de Janeiro
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
Eletrobras	Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
EPC	empower procurement and construction
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
FINAME	Financiamento de Máquinas e Equipamentos
FMO	The Netherlands Development Finance Company
FND	Fundo Nacional de Desestatização
FNE	Fundo Nacional de Eletrificação
FRE	Fundo de Reaparelhamento Econômico
Funai	Fundação Nacional do Índio
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IFC	International Finance Corporation
IIRC	International Integrate Reporting Council (ou Relato Integrado)
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Iphan	Instituto do Patrimônio. Cultural e Artístico Nacional
ISA	Instituto Socioambiental
IUEE	Imposto Único sobre Energia Elétrica
KfW DEG	Kreditanstalt für Wiederaufbau: Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Instituto de Crédito para Reconstrução - Banco de Desenvolvimento Alemão)
LAI	Lei de Acesso à Informação
LI	Licença de Instalação
LP	Licença Prévia
MAE	Mercado Atacadista de Energia
MAE	Metodologia de Avaliação de Empresas
MICI	Mecanismo Independente de Consulta e Investigação

MITI	Ministério do Comércio Exterior e Indústria do Japão
MPF	Ministério Público Federal
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MW	megawatts
NASA	National Aeronautics and Space Administration
NE	Norte Energia
NESA	Norte Energia S.A.
NPM	New Public Management
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONS	Operador Nacional do Sistema
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAP	Programa de Atividades Produtivas
PBA	Plano Básico Ambiental
PBA-CI	Plano Básico Ambiental: Componente Indígena
PDE	Planos Decenais de Expansão de Energia
PDRSX	Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu
PE	Plano Emergencial
PELP	Planos de Expansão de Longo Prazo
PET	Programas de Expansão da Transmissão
PHC	pequena central hidrelétrica
Plano Salte	Saúde, Alimentação, Transporte e Energia
PND	Plano Nacional de Desestatização
PNE	Planos Nacionais de Energia
PO	Plano Operativo
PPP	Parceria Público-Privada
PRSA	Política (Cooperativa) de Responsabilidade Social e Ambiental do BNDES
QASE	Questionário sobre Aspectos Socioambientais Relativos a Empresa
QASP	Questionário sobre Aspectos Socioambientais Relativos ao Projeto
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RPL	Relatório do Processo de Licenciamento
RSA	responsabilidade socioambiental
RUC	Reassentamento Urbano Coletivo
SAD	Sistema de Alerta de Desmatamento
SGA	Sistema de Gestão Ambiental

SLAT	Suspensões de Liminar e Antecipação de Tutela
SPE	Sociedade de Propósito Específico
STF	Supremo Tribunal Federal
TI	Terra Indígena
TRF	Tribunal Regional Federal
UFPA	Universidade Federal do Pará
UHE	usina hidrelétrica
VGX	Volta Grande do Xingu

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
Por que estudar a governança do BNDES e suas formas de participação?	18
Por que realizar o estudo à luz do caso do financiamento de Belo Monte?	19
Objeto, objetivo, pergunta e hipótese	21
Metodologia e plano de trabalho	23
1 PRESSUPOSTOS E MARCOS TEÓRICOS: REVISÃO DA LITERATURA	26
1.1 Introdução	26
1.2 A tensão entre neo-desenvolvimentismo e participação/controlado democráticos	26
1.2.1 Mediação da tensão pelos arranjos institucionais.....	33
1.3 Relação Executivo-BNDES (burocracia): capacidade estatal e os espaços decisórios ..	36
1.4 Processo trifásico de construção de UHEs e os novos arranjos democráticos	41
1.5 Conclusão parcial	42
2 CONTEXTO: FASE DECISÓRIA: A POLÍTICA DO SETOR ELÉTRICO E O BNDES (<i>IN BOOKS</i>).....	43
2.1 Introdução	43
2.2 Contexto histórico-institucional: o desenvolvimentismo, setor elétrico e o BNDES.....	44
2.3 Contexto da decisão política: o desenvolvimentismo e a expansão energética na Amazônia.....	51
2.4 Contexto intrainstitucional: controle socioambiental nos novos arranjos democráticos: atuação, política corporativa e estrutura do BNDES	56
2.5 Conclusão parcial	69
3 ESTUDO DE CASO: FASE AMBIENTAL: APLICAÇÃO DA POLÍTICA OPERACIONAL SOCIOAMBIENTAL E A UHE BELO MONTE (<i>IN ACTION</i>)	70
3.1 Introdução	70
3.2 Aplicação da Política Operacional Socioambiental do BNDES	70
3.2.1 Do contrato	75
3.3 UHE Belo Monte: visão geral	78
3.3.1 História: vantagens e desvantagens	80
3.3.2 Da viabilidade.....	83
3.3.3 Dos riscos, custos e danos socioambientais	84
3.4 Altamira e região hoje	98
3.5 Conclusão parcial	103
4 UNIDADES DE ANÁLISE: FASE AMBIENTAL: NOVOS ARRANJOS DEMOCRÁTICOS: PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL (<i>IN ACTION</i>)	104
4.1 Introdução	104
4.2 Plataforma BNDES.....	105
4.3 Fórum de Diálogo com a Sociedade Civil.....	109
4.4 Lei de Acesso à Informação e a Controladoria Geral da União – CGU.....	111
4.5 Relatórios de monitoramento da auditoria independente	113
4.6 Litigância estratégica.....	118
4.7 Conclusões parciais	121
CONCLUSÕES FINAIS	124
REFERÊNCIAS	134
ANEXOS	149

INTRODUÇÃO

A literatura registra o surgimento recente de uma nova forma de governança estatal chamada de Novo Ativismo Estatal, que encontrou ressonância no Brasil durante os governos trabalhistas (ARBIX; MARTIN, 2010; TRUBEK; COUTINHO; SCHAPIRO, 2013).

Esse modo de governança, na realidade dos países democráticos atuais, inclusive no Brasil, traz consigo — a exemplo de seu antecessor, o Estado Desenvolvimentista, das décadas de 1950 até 1980 — uma tensão, também registrada pela literatura, entre a atuação estatal dirigida ao desenvolvimentismo e as práticas democráticas, uma vez que o excesso participativo de interessados poderia significar a redução da efetividade, da velocidade e da capacidade estatal de promover políticas de rápido crescimento econômico (JOHNSON, 1982; WADE, 1990).

De outro lado, há estudos que apontam que a qualidade da intervenção estatal para o desenvolvimento pode ser beneficiada pela participação democrática, na medida em que forneceria legitimação, responsividade e maior eficácia na identificação e atendimento das demandas dos próprios beneficiários da política a ser implementada (EVANS, 2011; LIJPHART, 1999; RODRIK, 2007; SABEL, 2004).

Partindo do pressuposto de que não há uma necessária relação de tensão entre o Novo Ativismo Estatal e práticas democráticas, alguns autores se dedicam a encontrar meios de mediação e compatibilização para, a um só tempo, solucionar a potencial tensão entre políticas de desenvolvimento e práticas de participação democrática e melhorar a qualidade da intervenção, por meio da identificação de arranjos e regimes institucionais que atendam a esses critérios (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018; GOMIDE; PIRES, 2014; PRADO; SCHAPIRO; COUTINHO, 2016; TRUBEK; COUTINHO; SCHAPIRO, 2013).

Mais do que o estudo das instituições por uma ótica estática, de estabilidade e equilíbrio, a observação de tensões e do comportamento dos agentes nessas situações demanda uma análise que permita acompanhar as dinâmicas em que esses fenômenos se manifestam.

Esse aspecto particular de movimento é captado pela moldura analítica, proposta por Thelen (2004), segundo a qual mudanças institucionais podem ser gradativas e incrementais, sem rupturas estruturais em instituições resilientes, que ocorrem de forma endógena.

Segundo a autora, esse tipo de transformação ocorre por meio da interação entre atores dentro do espaço (*gap*) criado durante o processo de transposição de previsões normativas para a realidade da implementação prática do conteúdo dessas regras. Durante esse processo, disputas, negociações e acordos moldam arranjos institucionais, de forma a fazer prevalecer

determinada interpretação, aplicação, acomodação ou eficácia de certos interesses e comportamentos ao longo do tempo, gerando a transformação.

Uma das vantagens desse quadro analítico é a de possibilitar a utilização da clássica distinção, proposta por Pound (1910), entre *law in books* e *law in action*, de forma que a primeira se refere à dimensão institucional formal, que estabelece o ponto de partida da análise, da dimensão social da aplicação e concretização das regras institucionais, momento em que a descrição detalhada de um processo específico permite captar os movimentos de engajamento e interação entre atores e, por conseguinte, de transformação institucional, em um dado período de tempo, com a possível solução institucional para eventual tensão.

Sob a ótica descrita acima, alguns autores se dedicaram a observar a experiência prática de algumas instituições específicas, coexistentes com instituições atuais, mas que são remanescentes de períodos anteriores (SCHAPIRO, 2018), a exemplo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, de forma a observar, na prática, as tensões entre políticas desenvolvimentistas e formas de participação e controle democráticos.

Por que estudar a governança do BNDES e suas formas de participação?

Os bancos de desenvolvimento – BDs, na definição de Dias (2017, p. 27),

estão historicamente relacionados à construção burocrática do Estado, capacitando-o à criação e ordenamento de mercados. São instituições de fomento controladas pelo poder Executivo, destinadas a projetos prioritários de desenvolvimento — o que destacadamente envolveu setores como a indústria e a infraestrutura —, com operação de recursos em moeda nacional e com capacidade de formação de preço (juros) no mercado local de crédito. Portanto estão relacionados a duas dimensões complementares: (i) capacidade de ação no sistema financeiro e (ii) capacidade burocrática — duas características que, conjuntamente, viabilizam e potencializam a aplicação de políticas públicas.

Em uma definição mais enxuta e menos contestada, BDs são bancos ligados ao Poder Executivo que têm como mandato e atividade principal a aplicação de fundos em atividades de fomento (DIAS, 2017).

Historicamente, o BNDES tem sido utilizado como instrumento para a concretização políticas de desenvolvimento, desde a década de 1950 até períodos recentes, sendo dotado de competente corpo técnico-burocrático, tanto do ponto de vista de sua capacidade de realização como da sua capacidade de transformação, o que lhe confere o reconhecimento como importante e resiliente instituição que, apesar da estabilidade estrutural, vem se reinventando gradualmente ao longo dos anos (DIAS, 2017).

Considerando o fato de que o BNDES fora criado antes do contexto democrático estabelecido pela Constituição Federal – CF de 1988, sua capacidade de reinvenção é de especial interesse, uma vez que consta, de sua experiência recente, que sua governança foi objeto de pressões de diversos setores da sociedade, no sentido de demandar sua abertura à participação e controles democráticos, de maneira a provocar a reflexão interna no Banco, desencadeando, por conseguinte, mais um processo de mudança.

Dessa maneira, a descrição das circunstâncias que envolvem o BNDES ganha relevância na medida em que, em um primeiro momento, serve para apresentar, do ponto de vista prático, a problemática da tensão entre sua estrutura desenhada para o desenvolvimentismo e as demandas por mecanismos de participação democrática, conforme registra a literatura (DIAS, 2017; SCHAPIRO, 2017; STEINBERG, 2017).

Em um segundo momento, a descrição é pertinente para possibilitar a avaliação acerca da suficiência, ou não, das soluções institucionais pensadas para aplacar a tensão causada pelo déficit de mecanismos de participação e controle democráticos, frente à sua necessidade de entregar resultados esperados, em prol do desenvolvimento do país.

Nesse sentido, o presente trabalho, no passo seguinte, se volta para a análise, *in action*, da governança do BNDES, do ponto de vista da sua gestão socioambiental no processo de concessão de financiamento, em relação à operação concreta de apoio financeiro para a construção da usina hidrelétrica – UHE Belo Monte.¹

Por que realizar o estudo à luz do caso do financiamento de Belo Monte?

Do ponto de vista prático, o caso da UHE de Belo Monte é emblemático por envolver o terceiro maior tomador de recursos do BNDES para um único empreendimento, com cifras que chegam a mais de R\$ 42 bilhões, somados os contratos da Norte Energia S.A., do Consórcio Construtor de Belo Monte – CCBM e das empresas de transmissão.²

De outro lado, a UHE Belo Monte representa o maior empreendimento de infraestrutura construído na Amazônia, sendo a terceira maior hidrelétrica do mundo, com o detalhe de ter

¹ Ademais, outra razão prática que confere importância para o estudo sobre a governança do Banco é que o BNDES é o maior financiador de grandes obras de infraestrutura energética no país e, ao mesmo tempo, as empresas que realizam tais obras estão listadas entre as maiores tomadoras de mútuo na instituição financeira. Esse cenário tende a continuar, segundo o Plano Nacional de Energia Elétrica e declarações governamentais, gerando possíveis conflitos e impactos socioambientais, que poderiam, de acordo com organizações públicas e civis, ser mitigados com o bom funcionamento dos canais de participação e, por conseguinte, dos mecanismos socioambientais do banco.

² Ver lista dos cinquenta maiores tomadores de recursos (BNDES, [s.d.]), somados os valores dos contratos do CCBM, conforme pesquisa no site do BNDES.

sido construída no seio da floresta amazônica, razão pela qual se tornou um projeto mundialmente conhecido, objeto de diversas disputas e campanhas políticas e sociais.

Esses fatores tornam a UHE Belo Monte um caso extremo,³ em razão de suas dimensões e suas complexidades, de forma a permitir a análise do funcionamento dos mecanismos de participação nas políticas socioambientais do BNDES em condições de estresse político e social, que continuarão a ser uma característica constante em obras desse tipo na Amazônia.

Reconhece-se que o caso de Belo Monte não é representativo de todos os empreendimentos ambientalmente impactantes financiados pelo BNDES, mas, dentre os casos de hidrelétricas na Amazônia (MAIA, 2019), trata-se do exemplo mais significativo pelas suas dimensões, pela sua repercussão, pela mobilização de agentes e pelo seu impacto real no meio ambiente e na sociedade local.⁴

Da perspectiva teórica, a UHE Belo Monte é um caso limite, mas, também, é um caso que trata de um projeto símbolo da agenda desenvolvimentista dos governos militares e que foi retomada, já sob a égide do contexto democrático do novo marco jurídico da CF de 1988, pelos governos Lula da Silva e Rousseff, no auge do Novo Ativismo Estatal, sendo levado a cabo de forma a evidenciar, em primeiro lugar, a tensão entre o projeto desenvolvimentista e o novo ambiente democrático, e, em segundo lugar, eventual transformação institucional compatibilizadora do aludido tensionamento, bem como seu alcance e limites.

Tratando-se da descrição de eventuais transformações incrementais gradativas, o tempo é uma variável-chave da análise. Para os fins do presente trabalho, será utilizado como estratégia de recorte temporal o caso da UHE Belo Monte (acompanhando-se as fases de instalação da UHE Belo Monte entre os anos de 2009 e 2015), que, muito embora não represente um longo período de tempo, permite acompanhar mudanças pontuais ocorridas no auge de seu prestígio como instrumento viabilizador da política governamental energética, à época.

³ Não se refere ao exato sentido dado por Seawright e Gerring (2008). Segundo os autores, tais casos se referem a um amplo universo amostral n , em que não se trata de escolher um caso representativo dos demais, mas de selecionar o caso para demonstrar a variância em relação aos demais casos de n , com intuito exploratório, de maneira aberta. Cite-se: “*Note also that the extreme case method is a purely exploratory method—a way of probing possible causes of Y, or possible effects of X, in an open-ended fashion*” (SEAWRIGHT; GERRING, 2008, p. 10). Não é esse o sentido de “caso extremo” no presente estudo, em que a característica extrema do caso advém dos resultados únicos da amostra única, cuja característica é a magnitude, em termos de valores, repercussão política e polêmicas, da operação, mesmo para os próprios padrões do BNDES, que sofreu estresse e pressões, no campo socioambiental, por parte da sociedade civil e de órgãos de proteção ambiental.

⁴ Vide conclusões do relatório do CNDH (BRASIL, 2017a), bem como notícias com *rankings* apontando Altamira como a cidade mais violenta ou com maior índice de desmatamentos.

Objeto, objetivo, pergunta e hipótese

O objetivo mediato do presente trabalho, portanto, é contribuir com a literatura que estuda a tensão entre desenvolvimentismo e participação democrática. De modo mais específico, outro objetivo é se inserir nesse debate, alinhando-se aos autores que pressupõem a possibilidade de compatibilização do tensionamento por meio de novos arranjos institucionais.

De modo imediato, a intenção do presente estudo é acompanhar os autores que promovem as análises mencionadas, com foco no período do Novo Ativismo Estatal dos governos trabalhistas no Brasil e, de modo mais específico, com ênfase na análise da estrutura e dos modos de governança, *in action*, do BNDES, que acabou por se constituir um caso de estudo recorrente nessa temática, tendo em vista ser um representante de estrutura desenvolvimentista resiliente, que teve que se transformar gradualmente para se acomodar aos ditames da nova realidade constitucional.

É nesse debate que este trabalho busca se engajar, descrevendo, em primeiro lugar, a dimensão histórico-institucional e estrutural de governança do BNDES, com foco na sua atuação ambiental, e, em segundo lugar, realizando o estudo de caso de uma operação concreta envolvendo o *project finance* da UHE Belo Monte, de forma a observar, *in action*, os mecanismos de participação e controle socioambientais, tendo em vista a força que os controles relativos a essa temática ensejam.

Desse modo, a pergunta que se impõe à presente pesquisa é: as transformações institucionais do BNDES foram capazes de criar arranjos de ajustamento do seu desenho desenvolvimentista ao contexto democrático, em especial na área socioambiental? E em que medida?

Como se verá, ao longo do estudo, realizando a descrição histórica do Banco e de seu papel no cenário nacional, vislumbra-se a existência de uma estrutura institucional composta por um corpo burocrático de reconhecida qualidade técnica, posto em contato com os comandos provenientes da cúpula do Poder Executivo federal, por meio de outra estrutura interposta, de característica técnico-política, constituída pela cúpula do Banco, a exemplo da Presidência, do Conselho de Administração e das Diretorias, que fazem o ponto de contato entre os mundos político e técnico.

Essa composição estrutural manifesta a própria natureza do Banco, desenvolvimentista, de forma que privilegia a decisão política proveniente do plano macropolítico, cuja agenda não cabe à cúpula do Banco discutir, sendo hierarquicamente executada da melhor forma pelo corpo burocrático, que fica constricto pelos arranjos microinstitucionais.

Essa dinâmica dual reflete uma dissociação comumente observada nos estudos sobre organizações burocráticas, que registram as diversas formas de relacionamento entre política e burocracia, identificando, inclusive, que arranjos que promovam o relacionamento sinérgico entre essas instâncias, e entre essas e atores externos, são justamente aqueles que favorecem a capacidade estatal de implementação de suas políticas (DIAS, 2017; GOMIDE; PIRES, 2014).

Em relação ao BNDES, essa dualidade é bem documentada pela literatura (COLBY, 2013; DIAS, 2017; SCHAPIRO, 2017).

No tocante ao ajuste desse conjunto estrutural do BNDES em relação ao contexto democrático, nota-se, contudo, alguns pontos de resiliência da estrutura desenvolvimentista anterior, em oposição a uma gradativa transformação no sentido da adoção de práticas de participação e controles democráticos, fazendo transparecer a tensão entre a eficácia desenvolvimentista e as demandas por participação, controle e legitimação democrática pós-eleitoral.

A constatação da tensão se torna mais evidente por meio da análise do caso concreto da operação de *project finance* da UHE Belo Monte, que coloca em movimento (*in action*) o arcabouço institucional relacionado a salvaguardas ambientais, construído pela burocracia do Banco, em alinhamento com as melhores práticas internacionais — o que lhe conferiu, inclusive, a atribuição da gestão do importante Fundo Amazônia, com recursos externos destinados para projetos de preservação da floresta.

Não obstante, referida política socioambiental demonstrou, no caso concreto da UHE Belo Monte, um alcance limitado, em razão de uma dupla dissociação.

A primeira dissociação está relacionada às competências das instâncias macropolíticas das cúpulas do Executivo e do Banco, que fixam a agenda política do BNDES, e dos corpos microinstitucionais burocráticos, que a executam. Aquelas representaram uma instância conservadora e resiliente em face da mudança de paradigma ambiental e democrático, acolhido por setores do corpo técnico-burocrático.

A segunda dissociação, mais relacionada ao caso da UHE de Belo Monte e ao macroprocesso de tomada de decisão no âmbito do planejamento energético nacional, tem a ver, conforme constata Pereira (2014), com a separação da fase decisória (que tramita de forma interna no Executivo e, sem muita participação, no Legislativo) da fase ambiental (em que ocorrem as oportunidades de participação e contestação, no processo de licenciamento, mas já em fase muito tardia, com pouca margem para mudanças nas decisões já tomadas e com muitos custos afundados).

A tese apontada pelo estudo, portanto, é no sentido de que, muito embora setores da burocracia do Banco tenham sido efetivos nas reformas de sua governança socioambiental, vetores conservadores mantiveram a prevalência do caráter desenvolvimentista do Banco na execução da agenda energética traçada.

A tensão entre desenvolvimentismo e participação democrática encontrou parcial compatibilização por meio de transformações institucionais graduais, mas pontuais, no Banco, no período estudado, mas, no tocante ao aspecto socioambiental, não representaram um fator de resistência relevante que impusesse um controle mais rígido no acompanhamento da execução do projeto.

Ao contrário, revela-se, ao fim, que a política socioambiental do Banco, conquanto houvesse sido idealizada para realizar uma rígida filtragem socioambiental independente dos projetos, seguindo parâmetros internacionais, na realidade, durante o processo de compatibilização do tensionamento, teve que realizar concessões e *trade-offs*.

Essas concessões significaram a manutenção da prevalência do traço resiliente desenvolvimentista, resultando em um arranjo institucional que não promoveu a sinergia entre a capacidade estatal e a legitimação democrática, conforme a aposta de Prado et al. (2016).

A constatação acima restou evidente em uma declaração oficial do Banco, em que declara que sua política socioambiental tem o escopo de apontar possíveis pontos de melhoria dos projetos, sendo apenas deferente, mas, não, independente, em relação à decisão dos órgãos ambientais, de modo a constituir uma política ambiental *second best*,⁵ em detrimento dos modos de participação e controle democráticos.

Nesse sentido, Dias (2017) cita uma frase atribuída ao Professor Ary Oswaldo Mattos Filho, que ilustra bem o traço prevalente do BNDES de que *é parte da engrenagem (de governo, de mercado), não briga com a engrenagem*, sendo esse mote do presente trabalho.

Metodologia e plano de trabalho

Para investigar se as transformações institucionais do BNDES foram capazes de criar arranjos institucionais de ajustamento do seu desenho desenvolvimentista ao contexto

⁵ Muito embora a origem do termo “*second best*” seja técnica para o campo da economia, a ideia por trás do conceito é bastante genérica: o melhor não deve ser inimigo do bom. Por vezes, a solução ideal para um problema é inviável, impraticável. Assim, quando a primeira melhor opção não estiver disponível, ou quando a falha na tentativa de alcançá-la pode causar o efeito diametralmente oposto, deve-se considerar que, provavelmente, a segunda melhor solução seja, na verdade, a solução possível. Para mais informações, ver LIPSEY; LANCASTER, 1956.

democrático, em especial na área socioambiental, a presente pesquisa adota o estudo de *amostragem única de acontecimento*.⁶

Como fora mencionado anteriormente, o estudo de alguns eventos dentro do caso da UHE Belo Monte servirá como uma boa amostra *in action* das dinâmicas institucionais de tensão, transformação e compatibilização dentro da governança socioambiental do BNDES.

Para tanto, adota-se a modelagem proposta por Yin (2003) e Machado (2017), pela simplicidade de organização que essa moldura analítica oferece, ao se basear na distinção entre três camadas do estudo de caso: o contexto; o caso; e a(s) unidade(s) de análise — cada qual com nível de densidade informacional apropriado, sendo essa a ferramenta escolhida para lidar com a complexidade de um caso que envolve o BNDES e o financiamento da UHE Belo Monte.

A opção por esse modelo, além da simplicidade, está na intuitividade da organização do caso, partindo do contexto amplo, do ambiente institucional, em direção aos arranjos específicos que se revelam a partir da aproximação da lente de análise.

Para o presente trabalho, a distinção entre meio e acontecimento, contexto e caso, é especialmente relevante para demonstrar o contexto de uma dupla dissociação: entre uma instância macropolítica, atuante em uma fase decisória prévia, e outra instância microinstitucional, composta por setores da burocracia do Banco, atuante na fase ambiental da execução. Tal dissociação pode, ao final, ter representado um fator de resiliência das estruturas desenvolvimentistas em resistência às demandas por transformações democráticas dentro do BNDES.

No caso em tela, essas distinções se revelam complexas e imbricadas a ponto de elas próprias constituírem um dos objetos do estudo de caso (YIN, 2003).⁷

⁶ Para Álvaro Pires (2008), as amostras de acontecimento referem-se “a um fato institucional (ou cultural) singular, e mesmo único, que se produz graças às instituições ou à cultura e que, por esta razão, possibilita-nos apreender as mesmas em ação. [...] Essas pesquisas, para tomar uma bela expressão de Morin (1969: 248), referem-se a ‘reveladores significantes’, sejam eles fortuitos, inopinados, contingentes, únicos, ou ainda, ao contrário, típicos ou reveladores de banalidades. Esse tipo de amostra enfatiza o acontecimento (institucional ou cultural) a partir do qual essas pesquisas se estruturam: um rumor, um escândalo político, um embate moral, um acidente, etc. Talvez se possa dizer que o interesse do pesquisador recai aqui mais sobre um acontecimento que ele julga estratégico para o conhecimento do que sobre um meio social ou uma história de vida.” Para Álvaro Pires (2008), o objetivo de estudar um caso específico e estratégico para a produção de conhecimento, em determinado campo, advém das conclusões a que se espera chegar pela observação aprofundada do referido evento, que constitui o próprio objeto da pesquisa. Nesse mesmo sentido, Machado (2017, p. 362-363) afirma que “*a própria narrativa do caso, como resultado de uma análise realizada a partir de um evento histórico muito específico, também é uma elaboração conceitual. Nesta última situação, o caso em si é o objetivo do estudo*, quer o pesquisador tenha ou não se dedicado também a extrair categorias ou a gerar hipóteses. Isto é, no próprio processo de seleção do caso a ser estudado lançamo-nos a um raciocínio hipotético, do tipo ‘este caso parece ser apropriado para produzir conhecimento sobre este problema’.” (MACHADO, 2017).

⁷ “Um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.”

O plano de trabalho desta dissertação compõe-se de quatro capítulos.

O primeiro capítulo promove a revisão da literatura sobre a tensão entre desenvolvimento/desenvolvimentismo e participação/controles democráticos, bem como sobre a dupla dissociação existente: (i) entre o Executivo e o Banco e (ii) as fases do processo de tomada de decisão de construção de uma UHE. A partir deste ponto, o roteiro metodológico segue o caminho do contexto, do caso propriamente dito e das unidades de análise (MACHADO, 2017; YIN, 2003).

O segundo capítulo se divide em três seções principais, além de uma introdução e uma conclusão parcial, no esforço de descrever os contextos de dupla dissociação que emolduram o caso em análise, sob três ângulos. A primeira seção é dedicada ao contexto histórico-institucional do setor elétrico no Brasil. A segunda seção evidencia o contexto da decisão política de expansão energética rumo à fronteira amazônica, com base nas manifestações estatais oficiais nesse sentido, delimitando, por subtração, o espaço de escolha do BNDES. A seção final delineia o contexto intrainstitucional do BNDES no tocante à conformação da sua atuação, da política corporativa e da estrutura organizacional às próprias articulações internas na seara socioambiental (*in books*).

O terceiro capítulo foca o caso da governança socioambiental dentro do financiamento da UHE Belo Monte, levando em conta o ano da Resolução do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE n. 5/2009, que estabeleceu os parâmetros para o leilão, realizado em 2010, até o ano da emissão da Licença de Operação (BRASIL, 2015a). Após uma breve introdução, a seção 3.1 dedica-se à descrição da Política Operacional Socioambiental do BNDES e de seus mecanismos. A segunda seção principal contém uma visão geral sobre o processo de implantação da usina. Por fim, a terceira seção principal trata dos registros da situação atual da região de Altamira-PA, como evidência de mais uma dissociação, entre a expectativa criada pela política de proteção socioambiental do Banco e a realidade local das áreas afetadas.

O quarto capítulo busca compreender as dinâmicas de tentativa de acomodação dessas dissociações e tensões, por meio da análise da interação entre a burocracia do BNDES e a sociedade civil. A compreensão dessa dinâmica da interação permite entender se o processo de transformação desencadeado nessa época conseguiu criar espaços e arranjos institucionais de acomodação, de forma a compatibilizar as fases decisórias com a fase ambiental, bem como as demandas de eficácia desenvolvimentista com as de legitimidade democrática, decorrente dos novos arranjos democráticos.

1 PRESSUPOSTOS E MARCOS TEÓRICOS: REVISÃO DA LITERATURA

1.1 Introdução

O presente capítulo apresenta os quadros teóricos que lastreiam a análise empreendida nos capítulos posteriores, iniciando com breves considerações metodológicas acerca da organização do estudo de caso, passando, a seguir, para a literatura, que registra, do ponto de vista do ambiente institucional, a tensão entre desenvolvimentismo e democracia, bem como as possibilidade de solução por meio de arranjos institucionais transformativos.

Da perspectiva dos arranjos institucionais, faz-se uma breve menção à literatura que trata da relação entre política, burocracia e democracia, já antecipando a forma dessa relação no tocante ao BNDES.

A seguir, apresenta-se a lente proposta pela literatura para se compreender a realidade da época do caso em estudo, por meio da identificação de uma dissociação fundamental: entre a fase decisória e a fase participativa, na sua configuração após a Constituição Federal de 1988, no tocante ao processo de planejamento e implementação de políticas no setor elétrico.

1.2 A tensão entre neo-desenvolvimentismo e participação/controlado democráticos

Alguns debates fundamentais são recorrentes na literatura sobre o relacionamento entre política, economia e desenvolvimento.⁸

Do ponto de vista econômico e dos mercados, o papel do Estado no desempenho da economia,⁹ tendo como exemplo a tensão entre liberalismo *versus* intervencionismo, planificação e controle, é um desses debates recorrentes,¹⁰ não só na literatura acadêmica, mas no cotidiano das sociedades atuais em geral.

No tocante ao desenvolvimento, em linhas gerais, para os liberais, a intervenção estatal deve ser mínima, no sentido de garantir o funcionamento livre do mercado, que naturalmente

⁸ Trebilcock e Prado (2014) analisam o desenvolvimento dividindo os capítulos de sua obra em, ao menos, dois grandes blocos, contemplando a perspectiva econômica e a política do fenômeno. Prado, Schapiro e Coutinho (2016) descrevem o desenvolvimentismo sob as dimensões política e econômica: “*Developmentalism is an institutional strategy that has economic and political dimensions.*”

⁹ O conceito de “bom desempenho econômico” ou de “sucesso econômico” é mutável a partir dos parâmetros que se adote, podendo ser representado pelo PIB, por baixos índices de pobreza, altos índices de liberdade e desenvolvimento humano, altos índices de sustentabilidade, qualidade de vida ou felicidade (TREBILCOCK; PRADO, 2014).

¹⁰ Discutir a retração, retirada ou ativismo do Estado na economia e na governança dos mercados é uma forma de tratar da relação entre política e economia.

se desenvolverá, mantidas as condições de liberdade e concorrência. Em termos de desenvolvimento, portanto, a natureza não aceitaria saltos (WADE, 1990), a atuação estatal nesse sentido, a despeito de suas intenções, causaria distorções e falhas no mercado, prejudicando o crescimento econômico.

Em sentido oposto, outra linha de pensamento aposta na atuação estatal como instrumento de intervenção no mercado, a fim de promover o desenvolvimento de forma direcionada ou acelerada, o que costuma ocorrer nos chamados países em desenvolvimento, mas também em *economias de mercado coordenado*, a exemplo da Alemanha e do Japão (HALL; SOSKICE, 2001).¹¹

Nesses termos, a atuação estatal não significaria algo negativo, mas poderia, em certas circunstâncias e sob determinadas condições, promover o desenvolvimento em salto,¹² o desenvolvimento acelerado ou o alcance (*catch up*) em relação às nações desenvolvidas, bastando a coordenação estatal para direcionar a locomotiva econômica, fornecendo-lhe os “trilhos”.

De forma correlata, mas pelo ângulo político, um debate fundamental acerca da relação entre política, economia e desenvolvimento diz respeito ao tema da influência do regime político no sucesso ou fracasso econômico — a exemplo da ligação que se tenta estabelecer entre regimes políticos, democráticos ou autoritários e o desenvolvimento.

A esse respeito, a literatura é inconclusiva, uma vez que se verificou a presença de exemplos de sucessos e fracassos econômicos em ambos os lados e que, nos casos de sucesso, estatisticamente, não havia diferença relevante nos números de crescimento econômico, não sendo essa a chave, ou a receita, para o desenvolvimento até o momento (KHAN, 2005; PRADO; SCHAPIRO; COUTINHO, 2016; PRZEWORSKI et al., 2000; SCHAPIRO, 2016b).

Ademais, trata-se de debates complexos, em que os limites entre as questões acerca do regime político e do papel do Estado na economia por vezes se confundem, ante a existência de diversos exemplos de países que apresentam características mistas, tanto do ponto de vista político quanto do econômico.

Diferentemente, contudo, estreitando a análise para uma determinada estratégia político-econômica voltada para a promoção do desenvolvimento, institucionalizada e conhecida como

¹¹ Hall e Soskice (2001), coordenando aprofundado estudo sobre as principais instituições do capitalismo de países como os Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha e França, identificam as variedades criadas pelos regimes institucionais vigentes naquilo que denominam e distinguem em Economia de Mercado Liberal (*Liberal Market Economies*) e em Economia de Mercado Coordenado (*Coordinated Market Economies*).

¹² Imagem comumente utilizada para se referir a um pulo na cronologia do desenvolvimento dos Estados desenvolvidos, fazendo entender que seria possível para países em desenvolvimento atingir determinado patamar mesmo sem passar por todas as etapas históricas pelas quais passaram os países desenvolvidos.

o *Estado Desenvolvimentista*, a literatura aponta a tensão existente entre o *desenvolvimentismo* e práticas democráticas, relacionando, historicamente, a eficácia desse fenômeno a sistemas ou aparatos de governo com características autoritárias.

A ideia clássica de desenvolvimentismo remete às décadas de 1950 e 1960, envolvendo a ideia de que a industrialização forçada pela atuação do Estado seria o meio de promover o alcance (*catch up*) dos países menos desenvolvidos em relação aos mais desenvolvidos, mediante a disponibilização de capital para investimentos e a proteção dos mercados e produtores internos, constituindo a era da modernização pelo planejamento e regulação estatais¹³ (TRUBEK, 2010).

Essas atividades estatais eram desempenhadas por diversos instrumentos — como bancos públicos, empresas públicas, impostos, incentivos fiscais e financeiros, políticas redistributivas e regulação setorial — como formas de indução, direção e promoção do capital privado.¹⁴

Como se nota, o desenvolvimentismo une a ideia de uma economia capitalista, constituída de um mercado relativamente livre, mas regulado, com a atuação intervencionista do Estado, sem a centralização e controle estatal sobre toda a atividade econômica, como ocorria nos Estados socialistas, mas que poderia ocorrer sob regimes politicamente totalitários (PRADO; SCHAPIRO; COUTINHO, 2016). Evidente que a concretização dessa união de ideias não ocorre de maneira simples e causa diversos atritos e tensões que foram noticiados pela literatura.

Wade (1990, 1992), ao analisar os casos de sucesso no desenvolvimento da Coreia do Sul e de Taiwan, chega à conclusão de que ambos os países foram bem-sucedidos em razão da intervenção estatal eficiente na colocação de subsídios, na fixação de preços e no incentivo à inovação e exportação, e não em razão da obediência aos cânones da economia liberal, ao contrário do que se pensava. Sugere, contudo, que o aproveitamento da oportunidade de inserção no mercado global teve muito a ver com a existência de um aparato estatal autoritário¹⁵ e com uma disciplina interna e em relação às pessoas sujeitas ao seu governo.

¹³ Trubek (2010): “*The origins of the idea of a developmental state can be found in the development studies literature of the 1950s-60s and the policy prescriptions related to it. This literature stressed four central themes: industrialization, modernization, de-linkage, and intervention. Industrialization was seen as a solution to underdevelopment. [...] So states had to step in to provide capital, launch industries, and protect national markets. This was the era of forced modernization through law and state action, state planning and state-owned enterprises (SOEs), detailed regulation, high tariffs, and import-substitution industrialization (ISI).*”

¹⁴ Prado, Schapiro e Coutinho (2016): “*These activities are based on several instruments such as state-owned banks, state-owned enterprises, taxes, financial incentives, redistributive policies, and sectoral regulations.*”

¹⁵ Wade (1992, p. 312): “*Of course, all these opportunities might have been frittered away. That they were not had*

Johnson (1982), por sua vez, ao estudar as relações da burocracia econômica do Ministério do Comércio Exterior e Indústria – MITI do Japão com o setor industrial, atribui grande parte do sucesso das políticas industriais desse país, na década de 1950, ao insulamento que protegia a burocracia estatal das ingerências dos grupos de influência ocasionais e, mais amplamente, das interferências políticas, o que permitia que o Estado Desenvolvimentista alcançasse seus objetivos de longo prazo.

Resgatando a imagem da “locomotiva econômica”, utilizada acima, ao intervencionismo desenvolvimentista estatal, sugerem Wade (1990) e Johnson (1982) que não bastaria o fornecimento dos trilhos, seria necessária a estrutura de força para colocar o trem nos trilhos, os mecanismos de blindagem e insulamento do corpo técnico-burocrático para não desviá-lo ao longo do caminho e a disciplina para fazê-lo andar no horário.¹⁶

Dessa forma, a literatura, dada a finalidade de promoção do desenvolvimento e a legitimação pela performance que informam os Estados desenvolvimentistas, aponta que o traço da presença e intervenção estatal acaba se tornando preponderante nesse tipo Estado, em relação ao qual práticas e instituições democráticas são tidos como instâncias conservadoras e de atraso no ritmo esperado de mudanças.

Dito atraso se daria uma vez que a consideração de uma base ampliada de interesses diminuiria a chance de sua acomodação e minaria a capacidade de coordenação estatal, bem como representaria a possibilidade de alterações decorrentes da interferência política, provocando instabilidade e dispersão, prejudicando o alcance dos objetivos de prazo mais longo (GOMIDE; PIRES, 2014; PRADO; SCHAPIRO; COUTINHO, 2016).

A configuração clássica do Estado Desenvolvimentista permeia toda a história da Nova República no Brasil, passando pelos governos de Getúlio Vargas, Dutra, Juscelino Kubistchek e governos militares, constituindo uma constante, mesmo diante da alternância entre governos autoritários e democráticos no período.

A partir da década de 1970, contudo, o modelo mostra indícios de esgotamento mediante sinais de limitações na eficiência estatal. O Estado Desenvolvimentista extrai sua legitimidade de sua performance, o que, no entanto, encontra limites no alcance do planejamento e da

a lot to do with the existence in Korea and Taiwan of a state apparatus that was both authoritarian in relation to its subjects and disciplined within itself, and that used its power to pursue the goals of military strength and national economic wealth.”

¹⁶ Imagem retirada e adaptada de Mashaw (2005, p. 16): “*Democracy struggles as well to balance the demands of political responsiveness and governmental competence. In the modern world that has often meant separating governance from electoral politics. Indeed, in some significant sense, electoral politics cannot produce responsive government unless it is harnessed to technically competent administration. And incompetence is politically dangerous. As has proved so common in the past, incompetent democracy will give way to authoritarian regimes that promise in the hackneyed phrase “to make the trains run on time.”*”

capacidade estatal, no autorreferenciamento da burocracia (CROZIER, 1969; MERTON, 1957; NISKANEN, 1994) e na ausência de responsividade em relação às demandas dos governandos, aos quais eram impostas as visões dos governantes (SELZNICK, 1943).

Como reação ao esgotamento e à paralisia estatal, a ideia da maior eficiência da lógica privada, dos mercados e da democracia ganha corpo com o fim da Guerra Fria e estabelecimento do Consenso de Washington, marcando o início das políticas neoliberais e de redução da atuação estatal, em favor da abertura dos mercados (TRUBEK, 2010), passando essa a ser a receita do desenvolvimento, a partir do mote da inclusão no mercado global.

O mesmo reflexo atinge as organizações burocráticas, que deveriam se espelhar nas práticas privadas de gerenciamento, reduzindo a burocracia e o centralismo e criando agências reguladoras independentes, com a chamada New Public Management – NPM (BARZELAY, 1992).

Essa reação neoliberal ocorre no Brasil durante a década de 1990, em que foram postas em prática diversas reformas no sentido de desburocratizar a Administração, com a criação de agências reguladoras, bem como de privatizar serviços, por meio de planos de desestatização.

Essas reformas foram levadas a cabo, mas muitas estruturas desenvolvimentistas remanescentes foram mantidas, a exemplo do BNDES, do Banco do Brasil e da Petrobras, que, além de coexistir com as novas estruturas de um Estado Regulador, desempenharam importante papel na viabilização das privatizações (PRADO; SCHAPIRO; COUTINHO, 2016; SCHAPIRO, 2018).

Na década de 2000, a literatura aponta uma nova onda desenvolvimentista, que foi seguida pelo Brasil, com a ascensão dos governos trabalhistas, mediante a atuação marcada pela intervenção estatal na economia; contudo, sob uma nova roupagem, sob um regime democrático estabelecido e sob novas diretrizes.

A atuação estatal se concentraria em impulsionar a iniciativa privada, sem substituí-la e sem impor estratégias, mediante parcerias, incentivos e apoios financeiros, visando não somente ao crescimento econômico, mas se engajando em políticas sociais e redistributivas, consideradas essenciais nas agendas de desenvolvimento, tudo isso sob uma nova ordem constitucional democrática, estabelecida com o advento da Constituição Federal de 1988 (ARBIX; MARTIN, 2010; PRADO; SCHAPIRO; COUTINHO, 2016; TRUBEK; COUTINHO; SCHAPIRO, 2013).

Esse fenômeno do Novo Estado Desenvolvimentista foi descrito por Arbix e Martin (2010) como *novo ativismo estatal, sem estatismo*, o que levou outros autores a denominar o fenômeno brasileiro de *Novo Ativismo Estatal*, de forma a diferenciá-lo do antigo Estado

Desenvolvimentista (PRADO; SCHAPIRO; COUTINHO, 2016; TRUBEK; COUTINHO; SCHAPIRO, 2013).

Nos novos moldes, a eficiência da intervenção e do planejamento estatal, portanto, deveria ser compatibilizada com o quadro democrático e republicano estabelecido pela Constituição Federal de 1988, uma vez que, sob o novo marco jurídico, novos arranjos institucionais foram forjados, de modo a garantir direitos fundamentais, informação, transparência, participação, independência das instituições e fortalecimento das instâncias de controle e dos mecanismos de freios e contrapesos.¹⁷

Na prática, contudo, esse novo cenário político-institucional democrático acabaria contrastando, em determinadas políticas, com a ascensão dessa nova forma de ativismo estatal, que buscava intervir na economia mediante a coordenação das instituições, fazendo uso, também, dos instrumentos e estruturas remanescentes do passado desenvolvimentista brasileiro.

Embora a literatura acadêmica tenha explorado os efeitos das políticas públicas implementadas nesse período de ativismo no Brasil, a dimensão democrática e as tensões entre os arcabouços institucionais de ativismo estatal e de participação não foram objeto de muitos estudos (PRADO; SCHAPIRO; COUTINHO, 2016).

Por volta do início dos anos 2000 surgem questionamentos a respeito da existência ou não da alegada incompatibilidade entre políticas desenvolvimentistas e participação democrática e do caráter irremediavelmente autoritário de tais medidas. Ao contrário, chega-se a constatar que a contribuição democrática a políticas desenvolvimentistas pode gerar sinergia e coordenação e conferir maior responsividade e efetividade ao empreendimento, o que significa que a incompatibilidade entre efetividade desenvolvimentista e legitimação democrática não é uma relação de *trade-offs*, mutuamente excludentes, na medida em que podem representar reforços recíprocos no atingimento de certos objetivos (GOMIDE; PIRES, 2014; LIJPHART, 1999; RODRIK, 2007; SABEL, 2004).

Para Evans (2011), é justamente o equacionamento da relação entre Estado e sociedade a chave para a construção de um Novo Estado Desenvolvimentista no presente século (GOMIDE; PIRES, 2014).

¹⁷ Nos mesmos termos de Prado, Schapiro e Coutinho (2016), “democracia” é entendida em um sentido substancial, de modo a incluir não somente a vontade e o controle da maioria por meio de eleições livres, mas o respeito a minorias e a instituições e aos controles democráticos pós-eleitorais, por meio de mecanismos de participação, proteção de direitos e *accountability* permanente quanto à performance das políticas. Diversos autores identificam ao menos duas formas de *accountability* posteriores à *accountability* político-eleitoral, sendo uma relacionada à performance e eficácia de políticas públicas e outra relacionada à observância, pelo Estado, de direitos fundamentais, a serem observadas nos cursos dos mandatos, de modo permanente, e não periodicamente, como ocorre com as eleições (CLAD, 2000; MASHAW, 2005; O’DONNELL, 1998; ROSE-ACKERMAN, 2010; SCHAPIRO, 2016b).

Partindo, pois, do pressuposto de que efetividade e controle podem não ser incompatíveis e antagônicos com a participação e o controle democráticos, como pensa parte da literatura, a questão que se coloca é como compatibilizar esses complexos arranjos institucionais de desenvolvimento e democracia¹⁸ (PRADO; SCHAPIRO; COUTINHO, 2016).

A questão da compatibilização entre desenvolvimentismo e práticas democráticas é especialmente dramática no conflito entre direitos da maioria,¹⁹ de um lado, e, de outro, de minorias. Esse embate, visto do ponto de vista da sociedade, como um todo, seria um jogo de soma zero (PRADO; SCHAPIRO; COUTINHO, 2016). Soma zero porque, ainda que alguns ganhem, a perda, experimentada por parte de outro grupo de atores, ao final não é benefício para a sociedade como um todo.

Como já mencionado, não necessariamente, contudo, a relação deve ser de *trade offs* ou de imposição dos interesses prevalentes, sendo possível aventar uma alternativa deliberativa, dialogada.

É nesse sentido que Prado *et al.* (2016) apontam, como possíveis saídas e meios de compatibilização de interesses, os arranjos institucionais de diálogo que possibilitem a compatibilização entre legitimidade e efetividade na elaboração de políticas públicas e suas respectivas estruturas.

Prado *et al.* (2016) afirmam, pois, que o mapeamento de arranjos institucionais com o propósito de avaliar seus déficits democráticos e investigar formas de reduzi-lo, sem interferir na efetividade da instituição, é um território inexplorado.²⁰

¹⁸ Nos mesmos termos de Prado, Schapiro e Coutinho (2016), “democracia” é entendida em um sentido substancial, de modo a incluir, não somente a vontade da maioria por meio de eleições livres, mas o respeito a minorias, a instituições e aos controles democráticos, por meio de mecanismos de participação e *accountability*.

¹⁹ Vieira (2013), utilizando modelagem que separa os *stakeholders* do caso de Belo Monte quanto à sua legitimidade, urgência de demandas, poder de atuação e poder de decisão, apresenta o bloco governamental compondo quatro grupos diferentes: os colaboradores (por exemplo, empreiteiras), os reguladores (BNDES, Congresso, Ministério do Planejamento), os definidores de agenda (por exemplo, Presidência da República, Ministério do Planejamento, EPE) e controladores (MPF, Agências Reguladoras, TCU). Os três últimos contêm *stakeholders* definitivos (poder, legitimidade e urgência) e dominantes (apenas dois dos atributos), significando que detêm poder de atuação e decisão, bem como legitimidade. O BNDES foi classificado como *stakeholder* regulador (que tem influência orçamentária-financeira), mas não como definidor de agenda. Do bloco dos controladores, somente o MPF não comporia o bloco majoritário de apoiadores (*supportive*), mas comporia o bloco dos não apoiadores (*non-supportive*), juntamente com outros *stakeholders* dependentes dele.

²⁰ Prado, Schapiro e Coutinho (2016), no original: “The task of mapping institutional arrangements with the purpose of assessing their democratic deficits and inquiring into how to reduce such deficits over time while not impairing effectiveness is, therefore, still unexplored territory.”

1.2.1 Mediação da tensão pelos arranjos institucionais

Conforme aponta Schapiro (2016b), tendo em vista o debate da literatura e assumindo a possibilidade de compatibilidade entre desenvolvimentismo e mecanismos democráticos, o caminho que se mostra mais consistente é o de apostar que essa ligação será construída por cada sociedade, mediante seus arranjos institucionais: “Se a relação não é nem de uma antinomia necessária nem de uma convergência natural, o ponto de equilíbrio não se localiza *a priori*, mas é resultado da práxis institucional”.

Instituições são expectativas impostas socialmente a respeito do comportamento de determinados atores ou da performance de determinadas atividades, conferindo-lhes previsibilidade.²¹ Estreitando o conceito para abarcar instituições formais, excluindo-se, por exemplo, o campo da moral e dos costumes, as instituições de que se trata no presente estudo são aquelas formalizadas por regras jurídicas, do campo político e econômico, imponíveis por um terceiro (STREECK; THELEN, 2005).

A opção por esse conceito de instituição, segundo Streeck e Thelen (2005), aponta para três características, a saber: a autoridade (formalidade), a obrigatoriedade e a impositividade social (*enforcement*). Essa definição apresenta como vantagens a inclusão de políticas públicas como instituições e a composição de um quadro mais específico e dinâmico, na medida em que fornece os ingredientes suficientes para a análise do movimento de mudanças ou evolução das instituições. A partir das três características, as instituições são consideradas de um ponto de vista relacional, envolvendo os formadores das regras, as pessoas sujeitas a elas e os responsáveis pela sua imposição, manifestando legitimação e configurando o que se denomina *regime institucional*.

É pela apreciação do regime institucional, ambiente em que ocorrem negociações, ajustes, acomodações e embates entre atores e instituições relevantes que se podem observar os movimentos que compõem a mudança institucional, partindo de um dado arranjo em direção a uma nova configuração de expectativas de comportamento legitimamente imponíveis,

²¹ Streeck e Thelen (2005): “*Definitions of institutions abound. As none of them has yet become firmly institutionalized in the social and political sciences, a brief conceptual exercise cannot be avoided. Very generally, institutions may be defined as building-blocks of social order: they represent socially sanctioned, that is, collectively enforced expectations with respect to the behavior of specific categories of actors or to the performance of certain activities. Typically they involve mutually related rights and obligations for actors, distinguishing between appropriate and inappropriate, ‘right’ and ‘wrong’, ‘possible’ and ‘impossible’ actions and thereby organizing behavior into predictable and reliable patterns.*” Para North (1991), a definição mais ampla de “instituições” significa que são restrições humanamente postas, formais e informais, que conformam as relações políticas e sociais.

expurgando (*ruling out*) comportamentos tidos como indesejáveis e estabelecendo um conjunto de regras para estipular certo comportamento como o esperado.

A partir desses fundamentos, Streeck e Thelen (2005) organizam as formas de mudança institucional, de modo a reconhecer mudanças gradativas e diluídas no tempo, *transformações sem ruptura*, chamadas de *incrementais*, classificando-as, a partir de seus resultados, em mudanças incrementais de continuidade (reprodução por adaptação) e mudanças incrementais de descontinuidade (transformação gradual).

Quadro 1 - Tipos de mudança institucional

Processo de mudança	Resultado da mudança		
	Incremental	Continuidade	Descontinuidade
		Reprodução por adaptação	Transformação gradual
	Abrupta	Sobrevivência e Retorno	Ruptura e Substituição

Fonte Streeck e Thelen (2005)

Mahoney e Thelen (2010) identificam, ainda, quatro formas de *transformações graduais*.²²

Quadro 2 - Tipos de transformação gradual em Mahoney e Thelen (2010)

Substituição	Camadas	Desvio	Conversão
Remoção de regras existentes e introdução de novas. Há um período em que elas competem.	Novas regras (ou emendas e revisões) são adicionadas às antigas, mudando o impacto das regras originais no comportamento dos indivíduos.	As regras continuam as mesmas, mas seu impacto muda devido a alterações no contexto.	As regras continuam formalmente as mesmas, mas são interpretadas e aplicadas de outras maneiras.

Fonte: VIEIRA (2013), adaptado

O quadro teórico exposto acima ajuda a compreender que a ausência de ruptura (exógena), por uma grande reforma, convulsão, ruptura ou um grande evento/choque, não significa, necessariamente, a ausência de mudanças (endógenas) em dada instituição, ainda que estruturalmente resiliente.

Quadros analíticos tradicionais,²³ que inferem a continuidade institucional a partir da mera ausência de rupturas estruturais, têm como premissa modelos de equilíbrio estático, que

²² Em inglês os tipos de transformação gradual são: *Displacement*, *Layering*, *Drift* e *Conversion* (MAHONEY; THELEN, 2010).

²³ Streeck e Thelen (2010) apontam, como exemplo de quadro analítico tradicional, aquele oferecido por Hall e

ignoram e deixam passar despercebidas mudanças ocorridas gradualmente nos efeitos práticos de certas instituições, tão reais quanto a realidade de suas estruturas formais mantidas estáveis (STREECK; THELEN, 2005).

Registre-se que mesmo a continuidade, aparentemente dependente de uma estabilidade estática, na realidade depende de constante mobilização e esforço político para resolver ambiguidades institucionais (VIEIRA, 2013).

Nesse sentido, Streeck e Thelen (2005), incorporando diversos estudos, identificam como fonte de mudanças graduais as ambiguidades e *gaps* inerentes ao desenho e previsão formal das estruturas das instituições e sua real implementação e concretização.

Inevitável, nesse ponto, o paralelo entre a dualidade, identificada por Pound (1910), entre *law in books* e *law in action*, ressaltando a dimensão social do direito na prática, espaço em que atores política e economicamente engajados interagem para a sua aplicação, e que, segundo Streeck e Thelen (2005), seria o ambiente em que se dariam as mudanças institucionais graduais.

No hiato entre a elaboração/previsão normativa e a interpretação/aplicação normativa é que surge o espaço para a atuação e interação entre *stakeholders*, de forma a possibilitar mudanças graduais nas instituições, aparentemente estáveis e estáticas, por meio da disputa ou de acordos acerca de diversos processos relacionados a formas, funções, significados, interpretações e modos de aplicação da norma, a depender, também, do contexto político, das características da própria instituição e dos tipos de agentes/*stakeholders* em ação, de modo a refletir a conformação do arranjo institucional que melhor acomode os interesses prevalentes (STREECK; THELEN, 2005; VIEIRA, 2013).

O motor das mudanças institucionais incrementais, transformativas e graduais, identificadas nas quatro modalidades constantes no quadro n. 2, portanto, seria o modo e o resultado das interações políticas, sociais e econômicas entre atores, dentro do espaço entre a previsão normativa e a atuação da norma na prática.

Retomando, pois, a questão acerca da tensão entre desenvolvimentismo e práticas de participação democrática e a ideia de que tal tensionamento possa ser mediado por arranjos institucionais ou pela *práxis* institucional, surge a necessidade de mapeamento desses arranjos

Soskice (2001). A crítica é que o modelo de Hall e Soskice, embora afirme a tendência de continuidade da divergência entre Economias de Mercado Livre e Economias de Mercado Coordenado, sugerindo uma inércia institucional, não seria completo para compreender o fenômeno da divergência ou convergência dos dois tipos de economia, por pressupor um equilíbrio institucional estático dentro de cada tipo econômico, de forma a não captar a dinâmica de mudanças graduais que poderiam sugerir um movimento de convergência.

com o propósito de avaliar seus déficits democráticos e investigar formas de reduzi-los, sem interferir na efetividade da instituição, o que é um território inexplorado.²⁴

1.3 Relação Executivo-BNDES (burocracia): capacidade estatal e os espaços decisórios

A efetividade das políticas desenvolvimentistas depende da capacidade estatal, que, por sua vez, pode ser entendida, no contexto democrático, a partir de dois componentes: o técnico-administrativo e o político (DIAS, 2017; GOMIDE; PIRES, 2014).

Nas palavras de Bresser-Pereira (2018), é clássica nas ciências sociais a questão relativa às interações históricas entre política e burocracia. Abrucio e Loureiro (2018) mencionam os precursores de tal questão e sintetizam que, “se Wilson via a relação entre política e administração como eminentemente complementar, para Weber o relacionamento entre o mundo da política e a burocracia precisa ser, ao mesmo tempo, complementar e conflituoso”.

A visão de Wilson era que a expansão da burocracia não configuraria um risco à democracia, e, em linha com o senso comum, via de forma “benigna” os técnicos e de forma “maligna” os políticos (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

Weber, por outro lado, assume uma atitude pessimista com relação ao poder burocrático, visto como tendência inevitável e inexorável no mundo contemporâneo, temeroso a respeito de seus efeitos gerais sobre os indivíduos e sobre o fantasma da *ditadura da burocracia*, ou sua *gaiola de ferro* (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

Para Weber, a burocracia, além de ser um sistema administrativo racional, é uma estrutura de poder, fundada na sua capacidade de coordenar ações, concentrar conhecimento técnico e de controlar seus membros. Assim, o poder da burocracia funcionaria tanto para cima, em face dos dirigentes políticos, que têm de lidar com a desconfiança em relação a uma camada detentora de conhecimento e saber prático, quanto para baixo, representando um enorme aparato de poder que, em tese, sujeita o restante da sociedade. A questão fundamental para Weber, portanto, era como se contrapor a esse poder.

Essa dualidade estanque, ao longo do tempo, ganha nuances que identificam que a burocracia não é linear e nem um corpo neutro e monolítico, mas é uma arena de idas e vindas, com camadas incrementais de resistências e disrupções em relação aos jogos de poder dentro da própria burocracia (LINDBLOM, 1981).

²⁴ Prado, Schapiro e Coutinho (2016), no original: “*The task of mapping institutional arrangements with the purpose of assessing their democratic deficits and inquiring into how to reduce such deficits over time while not impairing effectiveness is, therefore, still unexplored territory.*”

Com isso, Aberbach, Putnam e Rockman (1981) reconhecem cada vez mais evidente o hibridismo das relações, em que burocratas com habilidade políticas e políticos com habilidades burocráticas são essenciais para mediar a tensão entre os dois mundos, cuja intersecção representa a burocratização da política e a politização da burocracia, constatável em arranjos institucionais *in action*.

In action, portanto, Prado, Schapiro e Coutinho (2016) realizam estudo de caso tomando o BNDES como um exemplo de tensão entre uma estrutura do antigo desenvolvimentismo brasileiro e as demandas democráticas do atual ambiente político.

No mesmo trabalho, um segundo estudo de caso explora outro exemplo de tensão entre desenvolvimentismo e democracia, que é a forma de controle exercida pelo Poder Executivo, notadamente nos governos petistas, sobre as Agências Reguladoras Independentes – ARIs, mediante cortes de orçamento e demissões de presidentes, exercendo esse arranjo de poder de modo alheio aos controles democráticos.

Ao analisar a forma de controle exercida pelo Poder Executivo sobre as ARIs, notadamente nos governos petistas, mediante cortes de orçamento e demissões de presidentes, exercendo esse arranjo de poder de modo alheio aos controles democráticos, o estudo levanta a quantidade de trocas de presidência de diversas agências reguladoras no setor de infraestrutura, constatando um aumento sensível desse tipo de ocorrência durante os governos trabalhistas.

Com base no estudo desse primeiro caso citado por Prado, Schapiro e Coutinho (2016), o presente trabalho descreverá um evento, no segundo capítulo, caracterizador da interferência do ativismo estatal no comando do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, durante o processo de licenciamento da UHE Belo Monte, que será descrito em detalhes mais adiante, como forma de evidenciar o traço prevalente do desenvolvimentismo, em sobreposição a mecanismos de participação e controle, e como forma de corroborar esse primeiro estudo de caso que compõe o trabalho de Prado, Schapiro e Coutinho (2016).

No tocante ao segundo estudo de caso realizado por Prado *et al.* (2016), com foco no BNDES, a tensão entre desenvolvimentismo e democracia se manifesta por meio da influência direta do Poder Executivo em relação ao banco. O tensionamento, nesse caso, surgiria em razão da forma opaca por meio da qual a agenda do Banco é estabelecida, bem como em razão da falta de procedimentos públicos, legais e formais de delegação, o que torna a governança do BNDES pouco porosa à participação e ao controle social, sendo de difícil contestação pública (SCHAPIRO, 2017).

Essa configuração insulada do BNDES, responsivo ao Executivo, favorece a sua capacidade e flexibilidade de atuação desenvolvimentista, mas o banco passa a ter menos interferência e controle externos, pois, sem informações, sem procedimentos e critérios de delegação previamente estabelecidos, a contestação unicamente de conveniência administrativa de sua atuação é de remoto sucesso.

De outro lado, a existência de informações, transparência, procedimentos e critérios de delegação, clara e previamente estabelecidos em lei, potencializaria a estabilidade, a participação e o controle de seus atos; contudo, representaria uma possível diminuição da eficácia e de seu campo de atuação, bem como o aumento dos custos para implementar uma política pública (SCHAPIRO, 2017).²⁵

Para Schapiro (2017, p. 124), a respeito do BNDES:

O trabalho descreveu esse arranjo como uma governança discricionária, na medida em que as relações de delegação política transcorrem entre o Executivo e o BNDES, em uma correia interna de transmissão. O Congresso desempenha um papel adjacente nessa configuração. O argumento do trabalho é o de que, em razão do ambiente institucional brasileiro, a governança discricionária tem se mostrado vantajosa. O BNDES tem sido preservado dos jogos de clientela político-parlamentar e tem garantido uma flexibilidade operacional para atuar em momentos de crise econômica. Por outro lado, há dois problemas concorrentes nesse desenho: a ausência de canais de participação para a sociedade civil e a baixa institucionalidade dos mecanismos de formulação de agenda e de prestação de contas.

A literatura sobre o banco aponta de maneira clara para a existência de ao menos duas instâncias decisórias no que diz respeito ao BNDES: uma externa, quanto à agenda; e outra interna, quanto à execução da agenda.²⁶

²⁵ As conclusões de Schapiro (2017) são alcançadas mediante a utilização do quadro teórico desenvolvido por Kagan (2001). Segundo este último autor, é possível olhar para a governança das instituições a partir de dois eixos: (i) um primeiro, que se move entre dois extremos de acordo com a *informalidade (discricionariedade) ou legalidade (regras) dos modos de tomada de decisão* e de delegação; e (ii) um segundo, de acordo com o modo de exercício de controle e participação, podendo-se situar um instituição entre os extremos de *participação e consulta hierárquica de um lado e, de outro lado, de participação ampla e democrática*. Assim, Kagan cria quatro tipos ideais de governança: (i) a discricionária-hierárquica ou julgamento político, (ii) a discricionária participativa ou de negociação, (iii) a legalista-hierárquica ou de legalismo burocrático e (iv) a legalista partipativa ou de legalismo adversarial. Importa anotar que Kagan inova ao incluir a litigância como forma de participação, que é favorecida nos sistemas legalistas, com procedimentos e critérios de tomada de decisão transparentes e bem descritos em leis e regulamentos.

²⁶ O fato de o banco de desenvolvimento ter a agenda definida pelo Executivo, segundo a literatura especializada, não configura em si qualquer problema, sendo, ademais, até decorrência natural do seu caráter instrumental, confundindo-se com a própria definição de banco de desenvolvimento. Vide a definição de Dias (2017): “Bancos ligados ao Poder Executivo que têm como mandato e atividade principal a aplicação de fundos em atividades de fomento.” Schapiro (2017) e Colby (2013) apontam, ademais, a relação entre o Poder Executivo e bancos de desenvolvimento, em geral, como relações de agência, entre *principal* e *agente*, conforme um mandato. Eventualmente, esse relacionamento pode ser problemático, pois, da mesma forma que mercados podem apresentar falhas, a atuação estatal pode ser falha e, por consequência, a atuação do banco de desenvolvimento: “se há falhas

Primeiramente, constata-se que o Executivo tem considerável e quase exclusiva influência sobre a direção do banco (COLBY, 2013).²⁷ Dias (2017) cita a “preponderância exclusiva do Executivo na governança” e a necessidade de “demarcar mais uma vez a independência relativa do banco, pois o presidente da República nomeia e pode demitir *ad nutum* o presidente da instituição e sua Diretoria”.

A União (pessoa jurídica de direito público representante do governo federal) é controladora do BNDES, ou seja, detém a totalidade das 6.273.711.452 ações ordinárias, nominativas, sem valor nominal, que compõem o capital social subscrito do BNDES. As atividades do BNDES são supervisionadas diretamente pelo Ministério da Economia (BNDES, [s.d.]b) e a União participa com representantes nos dois colegiados superiores do Banco.

À Assembleia geral do BNDES, da qual participam ao menos um representante da União, um do presidente do BNDES e de pelo menos um membro do conselho fiscal do banco, compete realizar alterações no capital social, no estatuto social do banco e eleger/destituir membros dos conselhos de administração e fiscal.

De outro lado, o principal órgão colegiado do BNDES é o conselho de administração, formado por doze membros, indicados para mandatos de três anos, sendo: (i) dez membros nomeados pelo presidente da República, dentre eles o presidente do Conselho (quatro indicados, respectivamente, pelos ministros do Planejamento, do Trabalho e Emprego, da Fazenda e das Relações Exteriores; e seis indicados pelo ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior); (ii) o presidente do BNDES, que exerce a vice-presidência do conselho de administração; e (iii) um representante dos empregados do BNDES (COLBY, 2013; SPINK, 2013).²⁸

de mercado, também há falhas de governo e a questão que se coloca diz respeito à governança dessas instituições, o que envolve diretamente o Executivo” (DIAS, 2017). Essa discussão sobre falhas de mercado e falhas de governo se dá a respeito da razão de ser dos bancos de desenvolvimento e de seus efeitos, pois, para uma parte da literatura, a mera existência de bancos de desenvolvimento causa distorções no mercado (liberais) e, para outros, os bancos de desenvolvimento vêm para corrigir tais falhas (desenvolvimentistas), de forma que se debate o que veio antes, o ovo ou a galinha, e se o ambiente institucional (galinheiro) influi nesse debate (LAZZARINI et al., 2015; MUSACCHIO; MELLO; LAZZARINI, 2016; SCHAPIRO, 2016a). Para o presente trabalho, parte-se do pressuposto de que a existência de bancos de desenvolvimento é salutar, com sua efetividade variando conforme sua governança e graus de intervenção, conforme Dias (2017) e Schapiro (2016a); contudo, a temática é agora mencionada apenas de modo incidental por não constituir o escopo do presente trabalho.

²⁷ Colby (2013, p. 78): “*The executive branch has considerable and almost exclusive influence over the direction of the development bank. The BNDES is officially under the jurisdiction of the Ministry of Industry, Trade, and Development, yet the Bank sometimes works directly with the office of the president (see Figure 4.1). The president of the republic has the power to alter the funding levels of the BNDES through executive decree as well as discretion over the appointment of key Bank personnel.*”

²⁸ Saliente-se, contudo, o papel basicamente consultivo-ratificatório das agendas propostas pela Diretoria do Conselho de Administração, o que, por outro lado, ocorre porque os diretores são nomeados pelo presidente da República (DIAS, 2017).

Schapiro (2017), analisando a governança do BNDES, corrobora a constatação de que há dois espaços de discricionariedade na constituição do mandato do BNDES. Em suas palavras: “uma discricionariedade quanto aos objetivos e uma discricionariedade quanto aos meios”. A primeira se relaciona à escolha da agenda política por meio de um diálogo entre o governo e o banco, resultando nas “Políticas operacionais”, um documento que apresenta as prioridades de financiamento do BNDES — basicamente, a sua agenda —, de forma a constituir uma “correia de transmissão” entre o Executivo e o BNDES. O segundo espaço discricionário compete à burocracia do banco, ao selecionar projetos conforme a agenda estabelecida.

O mesmo raciocínio é expresso com a afirmação de que o BNDES é um banco presidencialista, conforme o jargão da própria instituição. Essa expressão teria dupla conotação, pois se referiria ao presidente da República, o Executivo em Brasília, definidor da agenda, e, por outro lado, ao presidente da instituição, que dita as diretrizes para a casa (DIAS, 2017).

Importa destacar que um dos mecanismos que estrutura esse amplo poder de definição de agenda, transmitido do Executivo para o BNDES, decorre do poder dado ao governo eleito de modificar o *funding* e as taxas de juros, bem como de apontar o presidente do banco, sua diretoria e seu conselho de administração, sendo que, diferentemente do Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW,²⁹ o poder do Executivo não é contrabalanceado pela filtragem de um conselho de supervisão, composto por representantes de diferentes blocos de interesses (DIAS, 2017).

Assim, o processo decisório do BNDES nem é único, muito menos autônomo. A busca pelo centro das decisões do banco passa pela etapa de identificar as decisões de fora do banco³⁰

²⁹ Principal banco de desenvolvimento alemão. Dias (2017, p. 243) sintetiza e descreve bem a diferença do papel do Poder Executivo Alemão no KfW, em comparação com o BNDES, nos seguintes termos: “Papel do Executivo: O banco é um braço do Executivo federal alemão, no entanto, sua estrutura tem base corporativa, o que o diferencia sobremaneira de organizações que respondam ao acionista principal sem nenhuma espécie de mediação, como visto nos casos do BNDES e da Nafin. O Conselho de Supervisão, em que pese o papel decisivo do Executivo, é uma esfera representativa sólida de articulação de interesses, o que confere autonomia e balizamento de trajetória, tornando difícil as mudanças abruptas de objetivo, dado o alto custo político envolvido — nesse sentido, um banco de desenvolvimento pode consolidar programação consistente e continuada de políticas de longo prazo. O Conselho de Supervisão negocia, condiciona e fiscaliza as metas da instituição, o que implica dada limitação à ação do Executivo federal, mas confere implicitamente, ao nascedouro, legitimidade às políticas públicas praticadas pelo banco, tornando-as também estáveis para além dos mandatos dos gabinetes federais.”

³⁰ Analisando o Plano Brasil Maior – PBM, do governo Dilma Rousseff (2011-2013), Garzon (2017) identifica três círculos decisórios de articulação simultânea e que se condicionam mutuamente, com disposições assimétricas variáveis, conforme o período estudado: (i) do Banco, que trata dos espaços formais de decisão dos quais emanam decisões oficiais e institucionais do banco; (ii) no Banco, que se refere a espaços decisórios semiformais, em que as políticas econômicas e setoriais do Estado brasileiro são transmitidas e incorporadas no banco; e (iii) para o Banco, concernente ao âmbito da elite empresarial em negociação de parcerias e transferências com a esfera estatal.

e, por subtração, demarcar os circuitos internos (técnicos) em que são veiculados os critérios e procedimentos voltados à concessão de crédito e participações³¹ (GARZON, 2017).

Por mais que a agenda de transparência do BNDES tenha avançado, nas palavras de Prado, Schapiro e Coutinho (2016): “a única arena que permanece não transparente é o processo de definição da agenda, que é definida dentro do gabinete executivo do BNDES”.³² Spink (2013) se refere a essa característica com a expressão *Policy Wall*, ou “parede da agenda”, na qual esbarram as tentativas de contestar as políticas do banco e a autonomia do seu corpo técnico-burocrático.

1.4 Processo trifásico de construção de UHEs e os novos arranjos democráticos

Pereira (2014) descreve a tensão entre desenvolvimentismo e democracia, por meio da retomada da construção de hidrelétricas na Amazônia, em meio ao ambiente democrático e participativo, após a Constituição Federal de 1988. Autorizações e garantias foram postas na carta constitucional, bem como foram criados procedimentos e conferidos poderes de veto e controle a instituições independentes como o Ministério Público.

Essa aparente pluralidade participativa contrasta com a percepção autoritária em relação a esses projetos — diferentemente do que ocorria nos governos militares, por exemplo, em que a atuação estatal estava desvinculada da participação da população em geral e, especialmente, da população afetada por seus atos, em razão dos arranjos político-institucionais da época.

Para tentar compreender essa tensão, Pereira (2014) decompõe o arranjo institucional necessário para a construção de hidrelétricas em três fases: (i) a fase do setor elétrico, (ii) a fase do Congresso Nacional e (iii) a fase ambiental.

As duas primeiras fases são as fases decisórias. A primeira consiste em inventário e estudos técnicos de viabilidade e conveniência para o planejamento energético, de tal modo que permita o crescimento econômico e social. Estabelecidos os critérios, os métodos e as prioridades energéticas, a decisão cabe ao Congresso. Nessas fases, a objeção ao projeto pode ser concretizada mediante a mobilização política.

³¹ Assim, para Garzon (2017) seria necessário, primeiramente, conhecer o território político-administrativo e demarcar o seu alcance, sempre com modulações quanto à sua influência e efetivação no resultado final na decisão dos desembolsos e participações, para, por subtração, identificar os espaços residuais de decisão que efetivamente são do Banco.

³² Prado, Schapiro e Coutinho (2016), no original: “[...] *the only area that remains nontransparent is the agenda setting process, which is still defined inside the Executive cabinet of BNDES.*”

A fase ambiental, em que tem lugar o processo de licenciamento, legalmente estabelecido com garantias e publicidade, que permitem o controle por diversos setores da sociedade e órgãos públicos intervenientes, é caracterizada, no entanto, pela baixa densidade decisória, uma vez que o processo decisório se encontrará em estágio avançado, com poucas chances de ser revertido.

Esse arranjo trifásico é conflituoso na medida em que há o descasamento no tempo entre as fases mais decisórias e a mais participativa, restando pouco espaço de acomodação de interesses, gerando contestações de toda sorte, notadamente, judiciais (PEREIRA, 2014). Em que pese a realidade não seja tão linear, heurísticamente é possível compreender a tipologia de cada fase.

1.5 Conclusão parcial

A relação entre política, burocracia e sociedade, dentro do *gap* de interpretação e aplicação das normas, produz o movimento das transformações institucionais não disruptivas. Assim, para analisar referida dinâmica, é necessário que se olhe para essas relações, em concreto, *in action*.

No âmbito da concretude, contudo, há um emaranhado de relações. Importa, pois, organizá-las e separá-las para observar aquelas que interessam para os objetivos do estudo.

Essa organização e separação será realizada utilizando: (i) a distinção entre o contexto e o caso (e, dentro do caso, as unidades de análise), na tentativa de identificar quais são as circunstâncias exógenas e endógenas ao caso; (ii) a distinção entre *law in books* e *law in action*, para delimitar o *gap* em que os atores interagem para provocar mudanças institucionais; e (iii) a distinção entre fase decisória e fase ambiental, no processo de criação e implementação de políticas energéticas. Essas formas dualísticas de compreender o mundo perpassarão os capítulos seguintes.

2 CONTEXTO: FASE DECISÓRIA: A POLÍTICA DO SETOR ELÉTRICO E O BNDES (IN BOOKS)

2.1 Introdução

Conforme Machado (2017), “Ao explicitarmos o que nossa pesquisa designará como contexto, caso e unidade de análise, calibramos o foco de nossa atenção e, consequentemente, estabelecemos critérios de pertinência para o material empírico”.³³

Neste capítulo, tratamos do que o presente estudo considera o contexto do caso em análise.

A justaposição entre as fases propostas por Pereira (2014) e a organização proposta por Yin (2003), em contexto, caso e unidades de análise, nos apresenta uma forma intuitiva de discriminação. Ao relacionar a fase decisória com o contexto e relacionar a fase ambiental com o caso do financiamento da UHE Belo Monte pelo BNDES, obtemos a separação natural das instâncias exógenas de decisão, de forma a isolar, por subtração e por aproximação, o espaço decisório do corpo técnico burocrático, sem desconsiderar os influxos políticos a que está sujeito.

A descrição da história e da implementação da governança socioambiental no BNDES será, também, considerada como contexto, uma vez que se trata de conhecimento, *in books*, relevante para a compreensão do caso, embora não faça parte da análise empírica propriamente dita, relacionada ao *project finance* da UHE Belo Monte, razão pela qual é considerada como contexto intrainstitucional.

Juntamente com esse contexto intrainstitucional da governança socioambiental no BNDES, o contexto histórico-institucional do desenvolvimentismo no setor elétrico e a sua relação com o contexto da tomada de decisão no sentido de expansão do parque gerador em direção à fronteira energética amazônica comporão o que se denomina “contexto”, para os fins do presente trabalho, traçando um amplo panorama das forças exógenas e do ambiente institucional que circundam o caso a ser analisado.

³³ Para Machado (2017): “[...] com isso vamos limpando o terreno para aguçar nossa observação sobre aquilo que nos interessa mais diretamente na pesquisa. Começamos então pela construção do caso e seu contexto, uma tarefa bastante exigente nos estudos de caso. Como vimos na seção anterior, Stake (1978, p. 07) considera esse esforço de precisar o que integra e o que não integra o caso como o elemento distintivo do método. Yin, no mesmo sentido, indica a indefinição entre o ‘fenômeno e o contexto’ como um dos componentes da definição de estudo de caso. Pois bem, a construção do caso depende então da especificação de quais tipos de fatos, por qual período, envolvendo quais atores, comporão o caso. Trata-se de indicar onde passaremos a fronteira entre o caso e o seu contexto.”

Dessa forma, realizando-se a descrição do contexto sob três aspectos, esperamos conseguir delimitar o objeto de estudo para a posterior observação do caso da análise socioambiental, de acordo com as evidências disponíveis,³⁴ no processo de concessão de apoio financeiro ao projeto da UHE Belo Monte.

2.2 Contexto histórico-institucional: o desenvolvimentismo, setor elétrico e o BNDES

A eletrificação no Brasil é um fenômeno que começa na passagem do século XIX para o século XX.

A primeira central geradora no Brasil foi uma unidade termoelétrica a lenha, instalada em 1883, em Campos (RJ), com 52 kW de capacidade para alimentar 39 lâmpadas, inaugurando a prestação do serviço público de iluminação na América do Sul (GOMES et al., 2002).

Entre 1883 e 1900, a capacidade instalada no Brasil passou de 52 kW para 10.850 kW, dos quais 53% de origem hidráulica (GOMES et al., 2002).

Até 1930, a crescente demanda era atendida por empresas estrangeiras, como a Light e a Amforp (American Foreign Power Company), que dominavam todo o setor elétrico brasileiro, predominantemente hidráulico (GOMES et al., 2002).

O freio ao domínio estrangeiro vem com o novo arcabouço regulatório contido no Código de Águas (Decreto n. 24.643, de 10 de julho de 1934), que estabelece, em seu artigo 195, que as “autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil”, marcando um virada nacionalista que afastaria os investidores estrangeiros (GOMES et al., 2002).

Nos anos seguintes, o vácuo de investimento no setor é apontado pelas missões técnicas norte-americanas de cooperação para o desenvolvimento, já na década de 1940, como um dos entraves a serem contemplados no planejamento nacional, uma vez que os investimentos em energia dependeriam agora do Estado (GOMES et al., 2002).

No pós-guerra, o Plano Salte (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), do governo Dutra, esboçou a recuperação dos investimentos em energia, no entanto, pouco avançou (GOMES et al., 2002).

³⁴ As evidências sobre o caso são escassas pelo fato de muitas dessas informações não serem concedidas pelo Banco, sob a alegação de sigilo, para não expor dados sensíveis das empresas e do projeto. Sobre a escassez de informações socioambientais e o sigilo, nota-se que constitui o cerne do que as organizações civis chamam de “transparência socioambiental ativa”, que é uma de suas demandas, o que será mais bem estudado no Capítulo 4.

No início da década de 1950, no contexto de negociações travadas entre o presidente Getúlio Vargas e o governo norte-americano, no âmbito da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (CMBEU), surge a ideia de criação de uma instituição para fomentar a industrialização do país mediante suporte financeiro, reintroduzindo desenvolvimentismo estatal de Vargas.

Em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE foi criado, como autarquia subordinada ao Ministério da Fazenda, para desempenhar o papel de administrador dos recursos do Fundo de Reaparelhamento Econômico – FRE e, depois, em 1954, dos recursos do Fundo Nacional de Eletrificação – FNE e do Imposto Único sobre Energia Elétrica – IUEE.

São esses fundos que sustentariam o desenvolvimento e a expansão do setor de energia elétrica no país até a década de 1990 (GOMES et al., 2002).

A partir da criação do BNDE, a história do setor elétrico se confunde com a história do próprio banco, possuindo uma estreita ligação e passando por fases semelhantes.³⁵

Juscelino Kubitschek incorpora o Plano Nacional de Eletrificação de Vargas a seu Plano de Metas, bem como estudos de um Grupo Misto formado por técnicos da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL e do BNDE, que fixaram a meta do setor na ampliação da capacidade elétrica em 2.447 megawatts – MW.

Entre 1956 e 1961, 2.056,7 MW (84,1% da meta) foram instalados, com financiamentos do BNDE representando 46,3% de todos os recursos investidos.

Em 1960, o Ministério de Minas e Energia é criado e, a partir de 1962, há o declínio do protagonismo do BNDE no setor, em razão da criação das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras, empresa pública com o papel de atuar como *holding* controladora das demais empresas energéticas estaduais e federais, centralizando a gestão, detendo ativos, planejando e financiando o setor como um todo (ESPOSITO, 2012). O papel setorial do BNDE foi reduzido ao financiamento de bens de capital pelo Financiamento de Máquinas e Equipamentos – FINAME.

A década de 1970,³⁶ durante os governos militares, foi o período de consolidação da estrutura financeira setorial, com geração de recursos próprios e captação no exterior, e de

³⁵ Schapiro (2017) ao reconhecer a *elevada sintonia* do BNDES com a agenda de desenvolvimento do governo federal, aponta três fases demarcadas para entender a história do banco: (i) a fase desenvolvimentista, entre 1950 e 1980 (MONTEIRO FILHA, 1994; CURRALERO, 1998; SCHAPIRO, 2009); (ii) o financiamento da privatização e a reforma do Estado, no final dos anos 1980 e anos 1990 (MUSACCHIO; LAZZARINI, 2011, p. 17-40); e (iii) a retomada do ativismo estatal, nos anos 2000 (ALMEIDA, OLIVEIRA; SCHNEIDER, 2014, p. 323-347; TRUBEK, COUTINHO; SCHAPIRO, 2013). Após os governos petistas, com a extinção da TJLP pela Lei n. 13.483, de 21 de setembro de 2017, conversiva da MP n. 777/2017, pode-se dizer que uma nova fase se inicia no banco, tema que, contudo, foge ao escopo do presente trabalho.

³⁶ Em 1971, o BNDE deixa de ser uma autarquia e é convertida em empresa pública.

expansão do sistema elétrico rumo à Amazônia, o que foi possível com a criação, em 20 de junho de 1973, das Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A, a Eletrobras Eletronorte.

Na década de 1980, contudo, em razão do segundo choque do petróleo e do aumento de juros americanos em 1979, o setor elétrico passou a ser objeto de intervenção e instrumento de política econômica para aplacar a crise fiscal e inflacionária que se abatera sobre o país, de modo que a restrição à elevação de tarifas comprometeu a geração de recursos próprios e forçou o endividamento externo da Eletrobras para arcar com custos correntes (WERNER, 2017).

Diante desse quadro, a década de 1990 se inicia com a tentativa de reestruturação do sistema mediante um programa amplo de privatizações e ajustes fiscais inseridos no Plano Nacional de Desestatização – PND, estabelecido na Lei n. 8.031/1990, que criava, ao mesmo tempo, o Fundo Nacional de Desestatização – FND, a ser gerido pelo BNDES (em 1982, o “S”, de social, foi incluído no nome do banco), o qual também forneceria suporte administrativo, financeiro e técnico ao PND.

O retorno do protagonismo do BNDES no setor elétrico se deu pela via das privatizações. No caso da Eletrobras e suas subsidiárias, uma vez inseridas no PND, passaram a ficar impedidas de realizar investimentos.

Diante de inúmeras discussões durante o governo Itamar, a desestatização das empresas elétricas ficou suspensa até o governo Fernando Henrique, sendo destravada somente a partir da reformulação do marco regulatório do setor energético, iniciado com a Lei de Concessões e de Concessões do Setor Elétrico (Leis n. 8.987/1995 e 9.074/1995), com a criação de órgão regulador autônomo (Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, pela Lei n. 9.427/1996), e com o fomento de um ambiente de negócios de estímulo à competição e a criação de um operador do sistema com a representação de todos os agentes (respectivamente, Mercado Atacadista de Energia – MAE³⁷ e Operador Nacional do Sistema – ONS, pela Lei n. 9.648/1998).

Debaixo desse marco, a Eletrobras perde a operação do sistema interligado e a função de planejamento e expansão, que ficaram a cargo dos agentes em interação no mercado. A ideia era que a Eletrobras exercesse papel financeiro, ao lado do BNDES, aquela com recursos estatais e este por meio de financiamentos de longo prazo.

O papel da Eletrobras, contudo, logo seria reformulado diante da constatação de que as decisões de investimento para expansão da rede deixadas a cargo dos agentes em interação no mercado estavam limitadas à viabilidade econômica do empreendimento, o que não coincidia

³⁷ Posteriormente substituída pela Câmara de Comercialização de Energia.

necessariamente com a necessidade energética do país, tendo culminado com a crise de racionamento do ano de 2001 (ESPOSITO, 2012).

A retomada dos investimentos estatais para o planejamento e expansão da rede elétrica ganha impulso no primeiro governo Lula (2003-2007), com o novo marco regulatório do setor elétrico inaugurado com as Leis n. 10.847/2004 e 10.848/2004.

A Lei n. 10.847/2004 cria a Empresa de Pesquisa Energética – EPE, que passa a realizar estudos para o planejamento estratégico do setor, elaborando Planos Nacionais de Energia – PNE,³⁸ Planos Decenais de Expansão de Energia – PDE (EPE, [s.d.]b) e Programas de Expansão da Transmissão – PET / Planos de Expansão de Longo Prazo – PELP (EPE, [s.d.]c).

Por sua vez, a Lei n. 10.848/2004 introduz o leilão do tipo menor preço, modificando a sistemática de concessão onerosa para a da menor tarifa; cria a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE, que veio para substituir o MAE; e exclui a Eletrobras e, por conseguinte suas subsidiárias, do PND, liberando a retomada dos investimentos.

No final de 2004, a Lei n. 11.079/2004 introduz a concessão por Parceria Público-Privada – PPP, em que é criada uma Sociedade de Propósito Específico – SPE, composta por entes públicos, nunca majoritários, em parceria com empresas do setor privado.

A figura da SPE, como forma de unir as forças dos setores público e privado em uma pessoa jurídica para a execução de projetos de interesse público, com a diluição de riscos para todas as partes do projeto, permitiu o financiamento de grandes obras de infraestrutura por meio de um expediente de engenharia financeira de estruturação complexa conhecido como *project finance*.

Ao contrário do *corporate financing*, em que a concessão de crédito se faz de maneira tradicional, com análise de balanço patrimonial, do histórico de crédito, da projeção de riscos e das garantias, com foco nas capacidades do demandante do apoio financeiro, o *project finance* desloca o foco da análise do crédito para a viabilidade e capacidade do projeto de gerar retornos financeiros, que, somados aos ativos a serem adquiridos para o empreendimento, constituem a garantia do mútuo, confinando, ademais, a responsabilidade à SPE, o que libera o tomador de riscos do ônus do impacto do endividamento em seus balanços (CONCEIÇÃO, 2010).³⁹

A base do *project finance*, tratando-se de relação contratual de longo prazo, é a identificação e mensuração dos riscos, não apenas do instrumento do crédito em si, mas de todos os riscos envolvidos no desenvolvimento do projeto, em todas as suas fases e

³⁸ Até o momento há o PNE 2030 e o PNE 2050 está em elaboração. Vide EPE, [s.d.]a.

³⁹ *Project finance* é um assunto intrincado e complexo; contudo, não é o objeto do presente trabalho. Para maiores detalhes sobre *Project finance*, ver BORGES; FARIA, 2002; ENEI, 2007; SIFFERT et al., 2009.

considerando todas as partes envolvidas, mitigando-os por meio da atribuição de obrigações contratuais distribuídas conforme as fases e o papel das partes (WERNER, 2017).

No setor elétrico, os maiores riscos a serem considerados no *project finance* estão na fase de implantação do projeto e são ligados aos riscos da construção, caso fortuito e riscos ambientais (SIFFERT et al., 2009).

Por tal razão, os patrocinadores tentam transferir tais riscos aos construtores e fornecedores de equipamentos por meio de um contrato de *empower procurement and construction* – EPC,⁴⁰ em que as partes estabelecem um preço a ser pago pela entrega do projeto funcionando de acordo com as especificações, respondendo por eventuais riscos do processo de construção (WERNER, 2017).

Do maior risco assumido, decorrem maiores ganhos, o que significa que o EPC envolve custos e margens elevados. Por outro lado, o construtor ou o consórcio construtor se protege desses riscos por meio de diversos contratos de seguro (WERNER, 2017).

Com base em todo esse arcabouço e instrumental jurídico, que se inicia a partir de 2004, o BNDES retoma seu papel de agente financeiro setorial, dando suporte ao planejamento energético nacional.

A retomada desse papel pelo BNDES é nitidamente observada a partir de 2007, quando, no âmbito do primeiro Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, houve a redução da remuneração básica⁴¹ de juros, de 1,5% para 0,5% ao ano, e a ampliação do prazo de amortização, de 14 para 20 anos, para os projetos de geração acima de 1.000 MW, o que potencializou os empréstimos para o setor de infraestrutura, que, a partir do ano de 2007, teve um aumento de 49,8% (WERNER, 2017).

Importante salientar que a retomada dos investimentos no setor elétrico por parte do BNDES coincide com a crise financeira internacional de 2008, tendo o banco atuado como instrumento de política econômica anticíclica, com desembolsos, entre 2007 e 2013, que saltaram de R\$ 64,9 bilhões para R\$ 190,4 bilhões (HIRT, 2017).

Muito embora em 2008 os desembolsos do Banco tenham recuado 22,8%, a área de infraestrutura, como exceção, teve aumento de 18% em seus desembolsos, reforçando a importância desse setor na política anticíclica (WERNER, 2017).

⁴⁰ Guardadas as devidas proporções, o EPC seria semelhante a um contrato de empreitada global, ressalvada sua magnitude e complexidade em relação a este último.

⁴¹ A taxa de juros do BNDES era composta da TJLP, ao que se acrescia a remuneração básica variável conforme o risco.

Da totalidade dos desembolsos em infraestrutura, entre 2007 e 2014, 70%⁴² foram para o setor elétrico (geração, transmissão e distribuição), dos quais 68,66%⁴³ foram para o segmento de geração.

Dentro do segmento de geração, a matriz energética hidrelétrica teve destaque nos anos de 2004, 2008, 2009 e 2012, sendo destinatária de 69,2%, 73,9%, 77% e 85,4% dos recursos em energia, respectivamente.⁴⁴

Nos anos de 2010/2011, mais recursos foram destinados a termoeletricas, porém, de modo equilibrado com as hidrelétricas, e, a partir de 2013, a energia eólica ganha preponderância, recebendo 80,1% dos recursos em 2014, conforme quadro abaixo:

Tabela 1 - Valores dos contratos por fonte de energia (2002-2014)

Ano	Valores dos contratos por fonte de energia						Total
	Eólica	Hidrelétrica	PCH ⁴⁵	Térmica	Bioenergia	Não especif.	
2002	-	20,8	18,3	16,7	1,4	42,7	100
2003	-	45,5	0,4	15,7	-	38,4	100
2004	-	69,2	2,6	28,2	-	-	100
2005	38,6	24,9	36,5	-	-	-	100
2006	11,0	0,8	88,2	-	-	-	100
2007	-	65,4	34,5	-	0,1	-	100
2008	3,1	73,9	9,8	2,1	11,1	-	100
2009	1,7	77,0	6,5	13,9	-	0,8	100
2010	17,8	29,8	4,6	31,2	4,9	11,7	100
2011	20,4	33,0	5,5	41,1	-	0,1	100
2012	8,9	85,4	1,5	3,5	0,7	-	100
2013	50,0	42,8	2,3	4,8	-	-	100
2014	80,1	12,5	3,1	-	-	4,4	100

Os valores consideram operações diretas e indiretas do BNDES no setor de geração de energia. A coluna “não especif.” indica que a descrição do contrato não mencionada a fonte, embora mencione tratar-se da área de geração energia.

Fonte: WERNER (2017, tabela n. 5, p. 190), adaptado

Dos R\$ 218 bilhões aplicados no período de 2002 a 2014 para a rubrica “Eletricidade, Gás e Outras Utilidades”, R\$ 83,78 bilhões (38,4%) foram destinados a projetos de

⁴² O número de 70% foi calculado pela média aritmética das porcentagens apontadas no gráfico n. 2, extraído de Werner (2017), relativas à divisão do montante total dos valores dos desembolsos em infraestrutura, de acordo com a participação dos segmentos de energia, fabricação de equipamentos e armazenamento e transportes, sendo que as porcentagens do segmento de energia, entre os anos de 2007 e 2014, foram, respectivamente: 78,3% (2007); 89,4% (2008); 73,2% (2009); 52,3% (2010); 74% (2011); 76,9% (2012); 64,4% (2013) e 51,8% (2014), resultando na média aritmética de 70,03%.

⁴³ O número de 68,66% levou em conta valores informados no gráfico n. 4 de Werner (2017), que quantifica os desembolsos dos setores de geração, transmissão e distribuição do total de desembolsos em energia, sendo que as porcentagens, entre 2007 e 2014, do segmento de geração foram: 57,9% (2007), 77% (2008); 88,8% (2009); 56,5% (2010); 75,9% (2011); 83,4% (2012); 54,6% (2013) e 55,2% (2014), totalizando a média aritmética de 68,66%.

⁴⁴ Conforme tabela n. 5 de Werner (2017, p. 190).

⁴⁵ Pequena Central Hidrelétrica.

hidrelétricas, dos quais R\$ 57,3 bilhões (69,4%) foram para apenas cinco megaprojetos, dentro de um universo de 53 projetos (WERNER, 2017).

Desses cinco megaprojetos, apenas a UHE Foz do Chapecó não está localizada na Amazônia Legal.⁴⁶ As UHEs Santo Antônio (2007⁴⁷), Jirau (2008), ambas do Rio Madeira, em Rondônia; Teles Pires (2010), do Rio Teles Pires, no Mato Grosso; e Belo Monte (2010), do Rio Xingu, no Pará, receberam R\$ 43,74⁴⁸ bilhões em recursos do BNDES.⁴⁹

A Energia Sustentável do Brasil, concessionária de Jirau, tomou R\$ 9,4 bilhões, ocupando a 14ª posição no ranking de maiores tomadores do banco de todos os anos (BNDES, [s.d.]a).

A Santo Antônio Energia contratou o financiamento de outros R\$ 8,125 bilhões e ocupa a 17ª posição no ranking, enquanto a Companhia Hidrelétrica Teles Pires recebeu R\$ 2,86 bilhões em recursos do BNDES.

A Norte Energia, concessionária da UHE de Belo Monte, tomou R\$ 23,4 bilhões em recursos, e ocupa o terceiro lugar entre os maiores tomadores de recurso do BNDES.

No tocante a Belo Monte, constam ainda contratos de financiamento de R\$ 425 milhões para o CCBM⁵⁰ e, na área de transmissão, R\$ 3,28 bilhões para a Belo Monte Transmissora de Energia SPE S.A. e R\$ 5,21 bilhões para a Xingu Rio Transmissora de Energia S.A., controlada da empresa chinesa State Grid.⁵¹

Diante de tal quadro, Werner (2017) pondera as razões da preponderância do setor elétrico na carteira do BNDES, aventando como causas o ativismo estatal planejador no setor, levando a cabo o planejamento da EPE de expansão em direção à fronteira energética amazônica, bem como a necessidade da mobilização de recursos em escala superlativa e, ainda, o histórico e experiência do banco em relação a projetos no setor elétrico. Conclui que: “a primazia do Setor Elétrico não decorreria de uma decisão do Banco, mas da implementação do

⁴⁶ Nos termos do art. 2º da Lei n. 5.173, de 27 de outubro de 1966: “A Amazônia, para os efeitos desta lei, abrange a região compreendida pelos Estados do Acre, Pará e Amazonas, pelos Territórios Federais do Amapá, Roraima e Rondônia, e ainda pelas áreas do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo de 16º, do Estado de Goiás a norte do paralelo de 13º e do Estado do Maranhão a oeste do meridiano de 44º.” A UHE Teles Pires está localizada no estado do Mato Grosso perto da divisa com o estado do Pará.

⁴⁷ Os anos se referem aos leilões de concessão.

⁴⁸ Valores nominais não corrigidos.

⁴⁹ O Conselho Nacional de Política Energética – CNPE (presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, órgão de assessoramento do Presidente da República para formulação de políticas e diretrizes de energia, tendo como único componente não ministro o Presidente da Empresa de Pesquisa Energética – EPE) considerou prioritários os projetos das UHEs Jirau, Santo Antônio e Belo Monte.

⁵⁰ Valor resultado da soma de 387 operações relacionadas na tabela unificada de operações da CCBM, obtida por meio de pesquisa efetuada no site do BNDES mediante a expressão chave “consórcio construtor belo monte”.

⁵¹ Consulta realizada em BNDES ([s.d.]c), utilizando o próprio nome das empresas de transmissão como palavras-chave.

PAC (ênfase na Área de Infraestrutura) e da política do Setor Energético, nos dois casos políticas e decisões exógenas”. (WERNER, 2017, p. 186)

2.3 Contexto da decisão política: o desenvolvimentismo e a expansão energética na Amazônia

A intenção de construir hidrelétricas na Amazônia⁵² está ininterruptamente presente no planejamento energético nacional desde antes dos governos militares, constando já no Plano Salte, de Dutra (BRASIL, 1950), no Programa de Metas de Juscelino Kubitschek (BRASIL, 1958), atravessando o período militar, com previsão nos Planos Nacionais de Desenvolvimento I (BRASIL, 1971) e II (BRASIL, 1974), sendo oficializada, no governo Sarney, pela edição do Decreto n. 96.652, de 6 de setembro de 1988, que aprovou o Plano Nacional de Energia Elétrica 1987-2010 (BRASIL, 1988), passando pela era FHC, com breves menções nos Planos Plurianuais 1996-1999 – Brasil em Ação (BRASIL, 1996) e 2000-2003 – Avança Brasil (BRASIL, 2008), e, com planejamento mais detalhado, no PNE 2030 (BRASIL, 2007), dos governos Lula e Dilma, e no PNE 2050 (BRASIL, 2018), atualmente em elaboração.

A leitura dos planos energéticos nacionais elaborados ao longo dos anos permite concluir que contemplam um ponto comum: a ideia de que o desenvolvimento energético do país passa pelo aumento da infraestrutura de geração energética por meio da expansão da fonte hidrelétrica, com a construção de usinas nos rios da Amazônia, considerada a fronteira energética.

Do ponto de vista histórico, portanto, a opção política de construção de hidrelétricas na Amazônia é uma constante entre os governos que se sucederam, muito embora sejam conhecidas as disputas políticas e ideológicas que cercam a questão, mas que fogem ao escopo desta pesquisa.⁵³

Apesar de se tratar de uma intenção presente no planejamento energético nacional das últimas décadas, dois períodos específicos reuniram condições e concentraram a construção de hidrelétricas de grande porte nos rios da Amazônia: o período militar e o período dos governos do Partido dos Trabalhadores.

⁵² Nos termos do art. 2º da Lei n. 5.173, de 27 de outubro de 1966: “A Amazônia, para os efeitos desta lei, abrange a região compreendida pelos Estados do Acre, Pará e Amazonas, pelos Territórios Federais do Amapá, Roraima e Rondônia, e ainda pelas áreas do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo de 16º, do Estado de Goiás a norte do paralelo de 13º e do Estado do Maranhão a oeste do meridiano de 44º.”

⁵³ Vide Vieira (2013), ISA (2015) e Cardoso et al. (2015).

Importa rememorar que tais períodos, conforme o histórico traçado em capítulo anterior, coincidem com períodos de crise econômica, em que a decisão de intervenção financeira para a expansão das fontes de geração energéticas foi utilizada, também, como instrumento de política econômica anticíclica, com a intenção de estimular a dinâmica econômica.

O primeiro momento foi durante os governos militares, após a criação da Eletronorte, que permitiu que fossem construídas as UHEs Coaracy Nunes-AP, inaugurada em 1976; Curuá Uma-PA (oficialmente Sílvia Braga), inaugurada em 1977; Tucuruí-PA, inaugurada em 1984; Balbina-AM e Samuel-RO, inauguradas em 1989.

Essas foram as primeiras hidrelétricas estrategicamente alocadas para o desenvolvimento da Amazônia, em cumprimento ao lema de “integrar para desenvolver”, constante do Plano Nacional de Desenvolvimento I.⁵⁴

Dentre essas, Tucuruí e Balbina são as mais emblemáticas: Tucuruí por ter sido por muito tempo a maior hidrelétrica 100% brasileira, com um lago de cerca de 2.850 km² e capacidade instalada inicial de 4.000 MW, recentemente ampliada para 8.370 MW; e Balbina por ser conhecida como a pior usina hidrelétrica do país, uma vez que possui uma área alagada de 2.360 km², sobre área indígena do povo Waimiri-Atroari, para uma capacidade instalada de apenas 250 MW.

Enquanto Tucuruí possui uma relação de 0,34 km²/megawatt, Balbina necessita de 9,44 km² de área alagada para produzir um megawatt. Por esse motivo, Balbina é considerada pelos movimentos ambientais como “erro histórico”, “desastre ambiental” e “crime ambiental”.

Surpreendentemente, no caso de Balbina, o financiamento veio do Banco Mundial, após a recusa do BNDES em financiar a obra pela razão provável dos altos riscos sociais e ambientais (CONCEIÇÃO, 2010). Pelas mesmas razões o BNDES teria recusado o financiamento da UHE de Samuel-RO.⁵⁵

⁵⁴ BRASIL, 1971, p. 29: “A estratégia para a Amazônia, que é a de integrar para desenvolver, assentará em duas linhas mestras, complementares e interdependentes: I - Integração física, econômica e cultural na comunidade brasileira: de um lado, com o Nordeste, no sentido Leste-Oeste; e, de outro, com o Planalto Central e, através deste, com o Centro-Sul, no sentido Norte-Sul. II - Ocupação econômica e desenvolvimento, para tirar proveito da expansão da fronteira econômica, para absorver excedentes populacionais de outras áreas e elevar o nível de renda e bem-estar da região. A integração se realizará, principalmente: com a construção da Transamazônica, da •Cuiabá-Santarém e de outras rodovias de articulação com as demais regiões; [...] A ocupação econômica e o processo de crescimento serão efetivados mediante: 1) Bases da ocupação por meio de: Expansão do contingente populacional da região, de forma programada e em áreas prioritárias. Construção da infra-estrutura econômica interna da região: rede rodoviária básica; reaparelhamento dos portos de Belém, Manaus e Santarém; desenvolvimento da navegação fluvial; programa de energia.”

⁵⁵ A questão da recusa em financiar é diferente da suspensão de contratos ativos. Sobre a recusa em financiar, cumpre lembrar o histórico de que, após, a criação da Eletrobras, esta ficou a cargo de todas as etapas da política energética, inclusive o financiamento, tendo sido esvaziadas as atribuições do BNDES relativas a esse setor durante esse período. Sobre a suspensão de contratos em andamento, Conceição (2010, p. 172): “Ao ser questionado se o

Ainda durante o período dos governos militares, realizaram-se os estudos para construção de um grande barramento no Rio Xingu, para a construção da então chamada UHE Kararaô. A construção dessa usina no Rio Xingu foi objeto de diversos conflitos envolvendo a sociedade civil e os povos indígenas da região contra os planos do governo, que teve que adotar outro nome para o projeto, passando a utilizar o nome da região em que seria instalada, Belo Monte, deixando de utilizar o nome indígena.

A disputa relativa a esse projeto específico ultrapassou o período dos governos militares e adentrou o período da redemocratização, quando, em 1989, houve o registro televisivo do confronto entre a indígena Tuíra e o engenheiro da Eletronorte José Antônio de Muniz Lopes,⁵⁶ em que aquela chegou a encostar a parte lateral de um facão na face do engenheiro enquanto falava, fato que ganhou a repercussão internacional. Ante as animosidades, dentre outros fatores, não havia condições para o prosseguimento do projeto, que seria retomado somente cerca de 20 anos mais tarde nos governos petistas.

O segundo momento em que foram reunidas condições materiais, políticas e instrumentais para o governo federal implementar o projeto energético de construção de usinas hidrelétricas na Amazônia ocorreu a partir dos governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Esse momento foi precedido por um processo incremental de estudos, planejamento, coordenação e mobilização da capacidade estatal, bem como pela reforma burocrática e administrativa do Estado, que introduz o modelo do Estado Gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1999), com a possibilidade de concessão da exploração dos recursos naturais e energéticos por entes privados.

Nesse contexto, foram realizados os leilões de concessão para a construção das UHEs de Santo Antônio, em 10 de dezembro de 2007; Jirau, em 19 de maio de 2008, ambas no Rio Madeira, em Rondônia; Belo Monte, em 20 de abril de 2010, no Rio Xingu, no Pará; e Teles

BNDES já suspendeu algum contrato de financiamento de hidrelétricas por não cumprir planos de mitigação de impactos, um entrevistado informa que: Não é possível responder, pois as informações de toda a história do apoio do banco a hidroelétricas não estão disponíveis. Mas em geral o Banco, ao ter a informação de uma desconformidade com os planos de mitigação, procede com os avisos ao beneficiário constantes nos contratos padrão. Se o problema persistir poderá ocorrer até o vencimento antecipado do contrato.”

⁵⁶ José Antonio Muniz Lopes é engenheiro eletricista, formado pela Escola de Engenharia da Universidade Federal de Pernambuco. É diretor de Transmissão da Eletrobras, foi presidente da empresa de 2008 a 2011 e dirigiu duas de suas subsidiárias – Eletrobras Eletronorte (1996 a 2003) e Eletrobras Chesf (1992 a 1993). Muniz exerceu, ainda, entre outras, as funções de diretor Administrativo e diretor Financeiro da Eletrobras Chesf e foi coordenador geral da Presidência e diretor de Planejamento e Engenharia da Eletrobras Eletronorte. Em 1994, atuou na Secretaria-Executiva do Ministério de Minas e Energia nos planos de recuperação da Centrais Elétricas Mato-Grossenses S.A. (Cemat) e da Companhia Energética do Piauí (Eletrobras Distribuição Piauí) (ELETROBRAS, [s.d.]). Nota-se, pois, que o mesmo engenheiro do episódio do facão da índia Tuíra, anos mais tarde, se tornaria o presidente da Eletrobras, na época dos primeiros passos para a implantação da UHE Belo Monte.

Pires, em 17 de dezembro de 2010, do Rio Teles Pires, no Mato Grosso. São considerados projetos prioritários e de interesse público pelo CNPE, presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, órgão de assessoramento do Presidente da República para formulação de políticas e diretrizes de energia, tendo como único componente não ministro o Presidente da EPE.

Como já mencionado, as UHEs citadas receberam R\$ 43,7457 bilhões em recursos do BNDES.⁵⁸

O papel de relevância do BNDES na alavancagem desses empreendimentos confirma o aumento da capacidade de execução de projetos direcionados para investimentos em grandes grupos de infraestrutura energética, em observância a decisões emanadas do Executivo, em cumprimento aos planos de expansão de energia anunciados pela EPE e pelo CNPE, que editou as resoluções declarando o caráter prioritário dessas obras consideradas de interesse público.⁵⁹

Com relação à UHE Belo Monte, foram editadas as Resoluções CNPE n. 18, de 17 de dezembro de 2002, e, após a aprovação do Congresso Nacional, as Resoluções n. 6, de 3 de julho de 2008, e n. 5, de 3 de setembro de 2009 (BRASIL, [s.d.]).

Nos termos do art. 231, § 3º, da Constituição Federal, o Congresso Nacional decreta, pelo Decreto-Lei n. 788/2005, que:

Art. 1º É autorizado o Poder Executivo a implantar o Aproveitamento Hidroelétrico Belo Monte no trecho do Rio Xingu, denominado “Volta Grande do Xingu”, localizado no Estado do Pará, a ser desenvolvido após estudos de viabilidade técnica, econômica, ambiental e outros que julgar necessários.

Art. 2º Os estudos referidos no art. 1º deste Decreto Legislativo deverão abranger, dentre outros, os seguintes:

I - Estudo de Impacto Ambiental - EIA;

II - Relatório de Impacto Ambiental - Rima;

III - Avaliação Ambiental Integrada - AAI da bacia do Rio Xingu; e

IV - Estudo de natureza antropológica, atinente às comunidades indígenas localizadas na área sob influência do empreendimento, devendo, nos termos do § 3º do art. 231 da Constituição Federal, ser ouvidas as comunidades afetadas.

Na esfera prática e local, o forte interesse direto do governo federal na construção da UHE Belo Monte pode ser verificado por três evidências.

⁵⁷ Valores nominais não corrigidos.

⁵⁸ O Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, órgão de assessoramento do Presidente da República para formulação de políticas e diretrizes de energia, tendo como único componente não ministro o Presidente da Empresa de Pesquisa Energética – EPE, considerou prioritários os projetos das UHEs Jirau, Santo Antônio e Belo Monte.

⁵⁹ A Res. CNPE n. 4/2017 indica a UHE Santo Antônio como prioritária. A Res. CNPE n. 1/2008 estabelece a UHE Jirau como prioritária. E a Res. CNPE n. 5/2009 indica a UHE Belo Monte como prioridade (BRASIL, [s.d.]).

A primeira é a mobilização da força nacional para proteger o patrimônio e os canteiros de obra das invasões por parte da população local afetada pelo empreendimento, nos termos da Portaria MJ n. 1.035, de 25 de março de 2013 (BRASIL, 2017b), que tem sido objeto de sucessivas prorrogações até a presente data (Portaria MJ n. 265, de 23 de março de 2019), mediante custosa mobilização de contingente, uma vez que a Força Nacional é formada pela convocação de agentes de segurança pública de outros entes federativos, mediante indenizações na forma de diárias, pagas ininterruptamente desde então, nos termos da Lei n. 11.473, de 10 de maio de 2007.

A segunda evidência do interesse direto do Executivo na construção da UHE Belo Monte foi a utilização do instrumento jurídico conhecido como *suspensão de segurança*,⁶⁰ prerrogativa do poder público, para pedir a suspensão de liminares e antecipações de tutela concedidas por diversas instâncias do Judiciário, a exemplo das Suspensões de Liminar e Antecipação de Tutela – SLATs n. 2009.01.00.069492-2/PA, 0022487-47.2010.4.01.0000/PA, 21954-88.2010.4.01.0000/PA e 12208-65.2011.4.01.0000/PA,⁶¹ o que acaba beneficiando os demais componentes dos polos passivos das Ações Cíveis Públicas.⁶²

E, por fim, a instalação, em Altamira-PA, do Escritório Especial do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, conhecido como a Casa de Governo, prevista nos Decretos n. 7.577, de 11 de outubro de 2011, n. 7.675, de 20 de janeiro de 2012, e n. 8.189, de 21 de janeiro de 2014, que inserem, na estrutura do MPOG, o Escritório Especial em Altamira, vinculado à Secretaria do PAC, com a incumbência de “monitorar e avaliar a implementação das ações federais constantes no Plano de Desenvolvimento Regional e Sustentável do Xingu”. Na prática, na maior parte das vezes, a Casa de Governo era acionada para negociar a desmobilização das invasões de canteiro promovidas pela população local (BRASIL, 2013; ÍNDIOS, 2013).

Assim, diante das manifestações estatais no sentido de que a UHE Belo Monte tem “absoluta importância estratégica e é de interesse público”, é possível observar que a construção

⁶⁰ Também conhecido como procedimento de Suspensão de Liminares e Antecipações de Tutela (SLAT), previsto na Lei n. 8.437, de 30 de junho de 1992, art. 4º, que assim dispõe: “Art. 4º 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.” Similar disposição consta da Lei de Mandado de Segurança (Lei n. 12.016/2009), art. 15.

⁶¹ Os SLATs citados referem-se a Ações Cíveis Públicas ajuizadas pelo MPF de Altamira. Dados disponíveis na tabela de ACPs do MPF contra Belo Monte (BRASIL, 2016). No mencionado documento, realizou-se pesquisa mediante a palavra chave “SLAT”, com os quatro resultados relevantes mencionados no texto.

⁶² No caso da última SLAT mencionada, derivada da ACP n. 968-19.2011.4.01.3900, a suspensão da liminar beneficiou o BNDES, que constituiu o polo passivo da ação juntamente com o Ibama e a Norte Energia S.A. – NESSA.

do empreendimento era tida, à época, como mais do que mandatária pelo governo federal, sendo tratada como verdadeira questão de Estado, constituindo decisão exógena ao BNDES, conformativa do seu campo de atuação.

2.4 Contexto intrainstitucional: controle socioambiental nos novos arranjos democráticos: atuação, política corporativa e estrutura do BNDES

O debate ambiental tem início na década de 1960 com a preocupação acerca do esgotamento de recursos naturais, culminando, em 1972, com o relatório *Os limites do crescimento* (MEADOWS et al., 1972) e com a Conferência de Estocolmo, primeira grande reunião da ONU para tratar da proteção ambiental, ambos considerados marcos iniciais da projeção do debate ambiental no cenário global.

Desde essa época, de modo crescente, a pauta ambiental se impôs no cotidiano do BNDES, avançando gradualmente ao longo do tempo, conforme Conceição (2010) registra no quadro 3:

Quadro 3 - Períodos das estratégias e procedimentos ambientais no BNDES

<i>Períodos</i>	<i>Estratégias e procedimentos</i>
1976	Estabelecimento de convênio com o Banco Mundial para compartilhamento de rotinas, implantação de normas de proteção ao meio ambiente e de controle de poluição industrial.
1981-1987	Despertar da consciência ambiental.
1981	Exigência de documentação de licenciamento em projetos de significativos impactos socioambientais, para liberação de financiamento.
1986	Criação de estruturas específicas para a questão do meio ambiente. Celebração de convênio com a Secretaria do Meio Ambiente do Ministério do Meio Ambiente. Criação de uma Gerência do Meio Ambiente. Prática de análise de risco socioambiental em projetos de hidrelétricas que levou à recusa de financiamento da usina hidrelétrica de Balbina, inaugurada em 1989.
1988-1996	Infância da consciência socioambiental.
1992	Participação nos trabalhos da Conferência Rio-92.
1995	Adoção das diretrizes do Protocolo Verde.
1997-2002	Adolescência da consciência ambiental.
2002	Reorganização para estruturação de projetos.
2003-2009	Maturidade da consciência ambiental.
2004	Oferta de modelos e seminários para avaliação e estruturação de projetos.
2006	Oferta de cursos em avaliação de projetos.
2007	Lançamento do Programa BNDES de apoio para financiamento das obras do PAC. Elaboração e utilização de guias de procedimentos socioambientais específicos e detalhados para usinas hidrelétricas.
2009	Ampliação das áreas dedicadas à avaliação de projetos de hidrelétricas. Aperfeiçoamento e confecção de guias para orientação de avaliação de projetos específicos para hidrelétricas.

Fonte: CONCEIÇÃO, 2010, p. 173-174 (reprodução)

É de se registrar, contudo, que o BNDES, no início dos anos 2000, não acompanhou o Itaú-Unibanco S.A., o Bradesco S.A., o Banco do Brasil S.A. e a Caixa Econômica Federal – CEF, na assinatura dos Princípios de Equador,⁶³ lançados em junho de 2003.⁶⁴

Com relação à não assinatura dos Princípios do Equador, Conceição (2010) cita a entrevista com dois funcionários do BNDES, que afirmaram seus pontos de vista de que o BNDES não aderiu aos Princípios do Equador, pois:

Primeiro entrevistado: por sua natureza como banco de desenvolvimento, já deve atentar às diretrizes ali contidas e sua preocupação com as questões socioambientais já seria uma obrigação intrínseca à sua missão. [...] Por isso, nenhum banco de desenvolvimento no mundo aderiu aos Princípios do Equador, como, por exemplo, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, Agência Francesa de Desenvolvimento, European Bank for Reconstruction and Development – EBRD. (CONCEIÇÃO, 2010)

Segundo entrevistado: Como um banco de desenvolvimento, e entendendo desenvolvimento na sua acepção integral, que envolve o econômico, o social e o ambiental, o BNDES tem e quer evoluir ainda mais sua própria Política Socioambiental, com procedimentos próprios mais específicos, setorializados e adequados à realidade brasileira e, por isso, mais relevantes, abrangentes e eficazes que o texto integral dos Princípios do Equador. (CONCEIÇÃO, 2010)

Como se depreende das entrevistas, a necessidade de criação de uma política ambiental própria e adaptada para a realidade brasileira e para um banco de desenvolvimento pode ter

⁶³ Os Princípios do Equador são um modelo estruturado de gestão de riscos, adotado por 92 instituições financeiras de 37 países, para determinar, avaliar e gerenciar riscos socioambientais de projetos e tem como foco oferecer um padrão mínimo para procedimentos de “*due diligence*” e monitoramento para apoiar a tomada de decisões socialmente responsáveis, com base nos procedimentos fixados pela International Finance Corporation – IFC, braço do Grupo Banco Mundial direcionado ao desenvolvimento do setor privado. Mais informações em: EQUATOR PRINCIPLES ASSOCIATION, [s.d.]a e em IFC [s.d.]. Os princípios são os seguintes: (1) Análise e Categorização: os projetos são classificados segundo o risco socioambiental que apresentam; (2) Avaliação Socioambiental: o banco deve requerer do cliente uma avaliação socioambiental do projeto; (3) Padrões Socioambientais Aplicáveis: a regulamentação local e as licenças devem ser verificadas; (4) Sistema de Gestão Ambiental e Social e Plano de Ação dos Princípios do Equador: o banco deve solicitar que o cliente desenvolva ou mantenha um Sistema de Gestão Ambiental e Social; (5) Engajamento de Partes Interessadas: o banco deve exigir que o cliente demonstre o Engajamento efetivo de Partes Interessadas, como um processo contínuo, estruturado e culturalmente apropriado, junto às Comunidades Afetadas e, quando pertinente, junto a Outras Partes Interessadas; (6) Mecanismo de Reclamação: o banco requererá que o cliente crie, como parte do seu Sistema de Gestão, um mecanismo de reclamação para receber comentários e queixas quanto ao desempenho socioambiental do Projeto e facilitar a busca de soluções para tais demandas; (7) Análise Independente: o banco deve ter um Consultor Socioambiental Independente para verificar a conformidade com os Princípios do Equador; (8) Obrigações Contratuais: obrigações contratuais de observância dos Princípios do Equador devem ser estabelecidas com o cliente; (9) Monitoramento Independente e Divulgação de Informações: após o fechamento da operação e ao longo do financiamento um consultor independente monitorará continuamente a conformidade com os Princípios de Equador e (10) Divulgação de Informações e Transparência- Deve se exigir a publicação de informações socioambientais.

⁶⁴ Ver Equator Principles Association [s.d.]b. Bradesco e Itaú-Unibanco assinaram em 2004; o Banco do Brasil, em 2006; e a CEF, em 2009. O Banco Votorantim, que assinou em 2016, foi a última instituição financeira brasileira a assinar, até a presente data de acesso.

contribuído para o lançamento da Política Ambiental do BNDES, em 2005, como reação à assinatura dos Princípios do Equador, em 2004, por outros bancos brasileiros.⁶⁵

Importante anotar, também, que, a partir do início de 2005, surgem as primeiras pressões de movimentos sociais e organizações civis sobre o Banco, que provocaram o diálogo e a transformação do banco, notadamente na agenda de transparência informacional, mas que repercutiu em outras áreas, inclusive na seara socioambiental, o que será tratado mais detidamente no capítulo 4 deste trabalho.

Não obstante, a partir de 2008, já sob o olhar da sociedade civil e com o lançamento do PAC, em 2007, que receberia apoio financeiro do BNDES, nota-se o aumento do esforço do banco, já sob a presidência de Luciano Coutinho (2007-2016), em demonstrar seu comprometimento com a agenda socioambiental, com a adesão à segunda versão do Protocolo Verde e com a aprovação do Planejamento Estratégico para o período 2009-2014 (BNDES, [s.d.]d),⁶⁶ com destaque para o tema “desenvolvimento socioambiental”, posteriormente incorporado no mapa estratégico corporativo (integrante do *balanced scorecard* – BSC).⁶⁷

O ano de 2009 foi marcado com o fortalecimento da governança socioambiental, com a criação da Área de Meio Ambiente – AMA e de um departamento, ligado à Área de Planejamento – AP, voltado para promoção da transversalidade do tema socioambiental no BNDES. A criação da Política para Atuação no Entorno de Projetos, o lançamento da iniciativa BNDES Mata Atlântica e o lançamento do Fundo Amazônia também foram acontecimentos importantes em 2009.⁶⁸

⁶⁵ Conceição (2010), em sua tese de doutorado, realiza entrevista estruturada com quatro funcionários do BNDES, que permaneceram anônimos, sendo um presencialmente em Brasília e três à distância no Rio de Janeiro, tendo sido considerados técnicos especialistas e executivos comissionados, nos níveis hierárquicos médio e superior, nas áreas de negócios, responsabilidade socioambiental e crédito dos bancos, cujas funções estivessem relacionadas à avaliação de projetos e responsabilidade socioambiental. Também, segundo Conceição (2010), foram levados em conta o tempo de trabalho no setor, a formação acadêmica e o tempo de experiência na função atual, que deveria ser relacionada à avaliação de projetos nas dimensões social e ambiental. Dentre esses, deu-se preferência aos técnicos com mais tempo na função e com maior experiência na avaliação de projetos de usinas hidrelétricas e em questões ligadas à responsabilidade socioambiental.

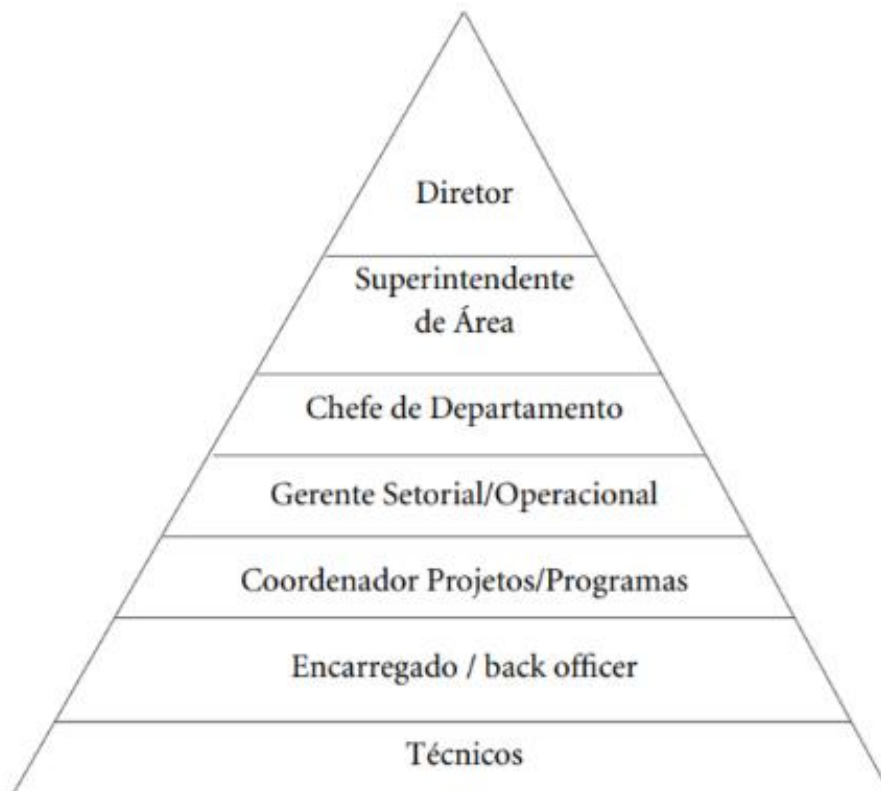
⁶⁶ Grande parte das informações que compõem o presente histórico da atuação socioambiental do BNDES está disponível no site da própria instituição financeira. As informações obtidas no site serão referenciadas por meio de nota de rodapé remissiva a esta nota de rodapé de n. 66.

⁶⁷ O *balanced scorecard* – BSC é um método de gerenciamento da estratégia das empresas. Possibilitar que gestores e equipes trabalhem direcionados para a concretização futura de projetos de acordo com a visão de longo prazo da empresa, de forma a garantir um crescimento sustentável ao longo dos anos. No caso do BNDES, o BSC para a época era composto de quatro grandes perspectivas: Desenvolvimento Sustentável e Competitivo, Sustentabilidade Financeira, Processos Internos e Aprendizado e Competências (BNDES, 2014a).

⁶⁸ A Política de Atuação no Entorno de Projetos prevê ferramentas para a promoção de oportunidades de desenvolvimento econômico e social nas áreas de influência do projeto financiado. Outras realizações de 2009 do Banco, na seara socioambiental, foram: a criação, em parceria com a BM&F Bovespa, do Índice de Carbono Eficiente; a aprovação da Declaração de Valores do BNDES, com destaque para o compromisso com o desenvolvimento; a aprovação de critérios socioambientais para apoio aos setores de Processamento de Carne

A estrutura do BNDES segue a pirâmide abaixo:

Figura 1 - Pirâmide da estrutura hierárquica do BNDES



Fonte: Garzon (2017)

Vinculadas à presidência estão as diretorias, divididas, subsequentemente, em áreas, departamentos, gerências e coordenações.

Nota-se que a criação, em 2009, pela Resolução BNDES n. 1.719/2009, de 17 de fevereiro de 2009,⁶⁹ da AMA constituiu um grande avanço, com a ascensão da temática socioambiental na escala organizacional do banco, recebendo, inclusive, o tratamento de tema transversal na instituição, intensificando-se, a partir daí, a evolução da temática socioambiental nos anos que seguem.⁷⁰

Bovina e Termoeletrônica a Combustíveis Fósseis; a criação da nova linha de financiamento BNDES Florestal, de apoio ao reflorestamento, recuperação e uso sustentável de florestas; e o lançamento do programa de financiamento BNDES Compensação Florestal. Vide nota de rodapé n. 66.

⁶⁹ Por meio do pedido de informações n. 99903000607201900, feito pelo E-SIC da CGU, obteve-se do BNDES todas as resoluções alteradoras da estrutura dos setores socioambientais do Banco, desde a criação da AMA com a Res. n. 1.719-2009, com o rol de atribuições das Áreas, Departamentos e Gerências socioambientais de 2009 a 2019, que constarão como anexos do presente trabalho e serão analisadas mais abaixo.

⁷⁰ Romeiro (2017) atribui a criação da AMA mais em função do advento da gestão do Fundo Amazônia do que às pressões internacionais e da sociedade civil.

Em 2010, foram oficializadas a Política (Operacional) Socioambiental do BNDES,⁷¹ com procedimentos para as diferentes etapas do processo de concessão de apoio financeiro, e a Política (Corporativa) de Responsabilidade Social e Ambiental do BNDES – PRSA,⁷² aprovada pelo conselho de administração em junho de 2014, criando-se o Comitê de Sustentabilidade Socioambiental - CSS,⁷³ composto por superintendentes de diversas áreas do banco, para promover a implementação da PRSA.

O grande evento, posterior à criação da PRSA, em 2010, e que desencadeia a sua implementação em 2014, foi a publicação da Resolução do Conselho Monetário Nacional – CMN n. 4.327/2014,⁷⁴ que estabelece as diretrizes para a adoção de políticas de responsabilidade socioambiental pelas instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, tendo o próprio BNDES participado ativamente das consultas que precederam a resolução.

Na Resolução CMN n. 4.327/2014, dentre outros dispositivos, destacam-se os seguintes:

Art. 2º [...]

§ 2º A PRSA deve estabelecer diretrizes sobre as ações estratégicas relacionadas à sua governança, inclusive para fins do gerenciamento do risco socioambiental.

§ 3º As instituições mencionadas no art. 1º devem estimular a participação de partes interessadas no processo de elaboração da política a ser estabelecida.

[...]

Art. 3º As instituições mencionadas no art. 1º devem manter estrutura de governança compatível com o seu porte, a natureza do seu negócio, a complexidade de serviços e produtos oferecidos, bem como com as atividades, processos e sistemas adotados, para assegurar o cumprimento das diretrizes e dos objetivos da PRSA.

[...]

Art. 5º O risco socioambiental deve ser identificado pelas instituições mencionadas no art. 1º como um componente das diversas modalidades de risco a que estão expostas.

[...]

Art. 9º As instituições mencionadas no art. 1º devem estabelecer plano de ação visando à implementação da PRSA.

[...]

⁷¹ Não se confundem as Políticas Operacionais Socioambientais do BNDES, relacionadas com os instrumentos e procedimentos operacionais, com a Política Corporativa de Responsabilidade Social e Ambiental –PRSA, que diz respeito aos princípios, diretrizes, estratégia e governança socioambientais da instituição, em todas as suas atividades.

⁷² Outras realizações do BNDES, no campo ambiental, de 2010 a 2012, foram: (2010) a fundação do International Development Finance Club – IDFC, cujo foco é o desenvolvimento sustentável e cuja vice-presidência é ocupada pelo BNDES, um dos fundadores; a participação do BNDES como um dos membros do Fórum Clean Development Mechanism – CDM Policy Dialogue, da ONU para discutir possíveis melhorias no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo; a aprovação de critérios socioambientais para apoio ao setor sucroalcooleiro; e o lançamento da Política de Compras Sustentáveis; (2011) a aprovação do Programa Fundo Clima, de financiamento a projetos de redução dos impactos da mudança climática, com recursos do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, do Ministério do Meio Ambiente; (2012) a atuação como patrocinador oficial e participação ativa na Conferência Rio+20; a adesão ao Programa Piloto do Relato Integrado – IIRC; a revisão do Mapa Estratégico Corporativo – BSC; a publicação do 1º Inventário de Gases do Efeito Estufa. Vide nota de rodapé n. 66.

⁷³ Posteriormente denominado “Comitê de Sustentabilidade Socioambiental e Desenvolvimento Territorial”.

⁷⁴ A íntegra da Resolução CMN n. 4.327/2014 comporá o conjunto de anexos do presente trabalho.

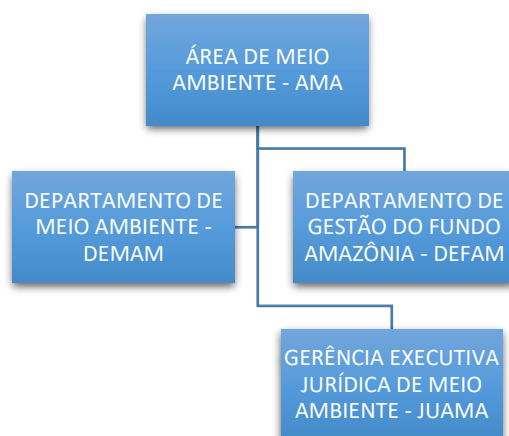
Art. 13. O Banco Central do Brasil poderá determinar a adoção de controles e procedimentos relativos à PRSA, estabelecendo prazo para sua implementação.

Como ente regulado pela referida Resolução CMN n. 4.327/2014, o BNDES aprova, em 2015,⁷⁵ em diretoria e conselho de administração, o Plano Plurianual de Implementação da Política de Responsabilidade Social e Ambiental do BNDES, para o período 2015 a 2017, com o início da atuação do CSS para monitorar os passos de concretização do plano, dentro do cronograma fixado pela Resolução. CMN n. 4.327/2014, que estabelecia como prazo final 31 de julho de 2015.

Após a ascensão de Michel Temer, interinamente, como Presidente da República em 12 de maio de 2016, o BNDES, sob a presidência de Maria Silvia Bastos Marques, edita a Resolução BNDES n. 3.024/2016, de 19 de julho de 2016, transformando a AMA em Área de Gestão Pública e Socioambiental – AGS, agrupando diversos departamentos relacionados com as temáticas da gestão pública, da gestão socioambiental e territorial e da inclusão produtiva, representando uma mudança com relação à importância conferida às questões ambientais, que deixaram de ter uma área exclusiva, subdividindo-se em dois departamentos, o Departamento de Meio Ambiente e o Departamento de Gestão do Fundo Amazônia.

Os organogramas abaixo mostram o antes e o depois em relação à Resolução BNDES n. 3.024/2016, de 19 de julho de 2016:

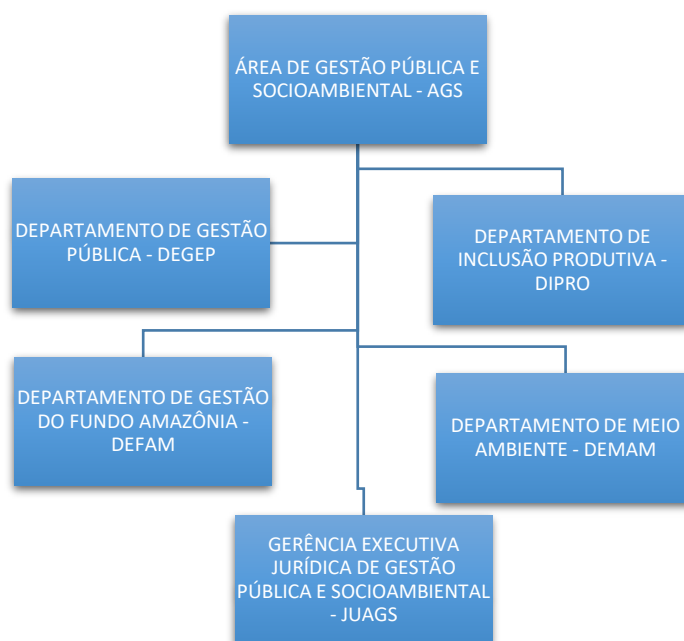
Figura 2 - Antes da Resolução n. 3.024/2016, com AMA



Fonte: BNDES Res. 2342-2012, anexo I

⁷⁵ Ainda em 2015, na seara socioambiental, o BNDES logrou: a aprovação das Políticas Socioambientais Setoriais de acompanhamento socioambiental no apoio a setores críticos; a incorporação, na Política Socioambiental, de procedimentos específicos para o apoio à exportação de bens e serviços; e a inclusão do conceito de risco socioambiental nas Políticas Corporativas de Gestão de Risco de Crédito e Operacional.

Figura 3 - Com a Resolução n. 3.024/2016, com AGS



Fonte: Resolução BNDES n. 3.024/2016, anexo

Durante o período de existência da AMA, de 2009 a 2016, o quantitativo de pessoas dedicadas à temática ambiental saiu de 49, no fim de 2009, alcançando o número de 70 pessoas em 2010, permanecendo com a média de 62 pessoas até a sua incorporação à AGS.⁷⁶

Em dezembro de 2017, o BNDES publica o Balanço da Implementação da PRSA 2015-2017 (BNDES, 2017c), constando diversos avanços na temática socioambiental, e, em 2018, divulga o Plano Plurianual de Implementação da Política de Responsabilidade Social e Ambiental do BNDES, para o período 2018-2020, que se encontra em execução.⁷⁷

O Plano Plurianual, com ações previstas para o triênio 2015-2017, compreendia um conjunto de ações organizadas em cinco frentes complementares de trabalho:

- FRENTE 1 - Alinhamento Estratégico e Gestão da Implementação da PRSA-BNDES;
- FRENTE 2 - Diálogo e Prestação de Contas;

⁷⁶ Tabela com o quantitativo de pessoal dedicado ao assunto ambiental, desde 2009 até 2019, fornecida pelo BNDES em resposta ao Pedido de Informações E-SIC n. 99903000002202044.

⁷⁷ O plano para o triênio 2018-2020 incorpora os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (ODS-ONU) e busca dar centralidade ao tema da sustentabilidade na estratégia, nos negócios e na avaliação de efetividade das ações do BNDES. Pretende também aprimorar o sistema de gestão de riscos socioambientais do banco, inclusive no que se refere à prevenção e mitigação de impactos de projetos apoiados. Outro objetivo é aumentar ainda mais a transparência e o engajamento da instituição com a sociedade (BNDES, 2018a; BNDES, [s.d.]).

- FRENTE 3 -Atuação Finalística;
 - FRENTE 3A – Processo de Concessão;
 - FRENTE 3B – Produtos;
- FRENTE 4 - Liderança, Cultura e Aprendizado; e
- FRENTE 5 – Administrativo-Organizacional.

O Relatório de Balanço da PRSA 2015-2017 (BNDES, 2017a) registra os marcos de concretização do plano, sendo de interesse para o presente trabalho elencar as metas alcançadas até o ano de 2015 (metas de curto prazo), segundo o próprio Banco:

Quadro 4 - Metas de curto prazo do PRSA 2015-2017 atingidas, segundo o BNDES

<i>Frente 1 Alinhamento Estratégico e Gestão da Implementação da PRSA- BNDES</i>	Implementação de sistemática de monitoramento e avaliação da PRSA.
	Sistematização do conjunto de políticas e atos normativos que compõem a PRSA do BNDES.
	Alinhamento de Políticas Corporativas à PRSA-BNDES >>
	Integração do conceito de “risco socioambiental” à gestão corporativa das diversas modalidades de risco.
	Formalização de procedimentos para adequação do gerenciamento do risco socioambiental às mudanças legais, regulamentares e de mercado. Implementação de rotina de registro de perdas decorrentes de danos socioambientais.
<i>Frente 2 Diálogo e Prestação de Contas</i>	Mapa de Engajamento dos públicos de interesse na execução da PRSA.
	Plano de ação para a adoção de “transparência ativa” do BNDES no que diz respeito a questões socioambientais (atendimento das ações pactuadas no Fórum com a Sociedade Civil). Desenho do processo corporativo de produção do Relatório Anual do BNDES considerando a adoção gradual dos padrões do Relato Integrado (IIRC) e de relatórios de sustentabilidade.
<i>Frente 3A Processo de Concessão</i>	Estabelecimento e implementação de práticas socioambientais no processo de concessão de apoio financeiro >>
	Desenvolvimento e implementação de instrumentos para análise e acompanhamento de setores e temas críticos >>
<i>Frente 3B Produtos</i>	Avaliação prévia de impactos socioambientais de produtos financeiros >>
<i>Frente 4 Liderança, Cultura e Aprendizado</i>	Aprimoramento do processo de indução da responsabilidade social de empresas, por meio de melhorias na gestão da Linha ISE e iniciativas correlatas.
	Monitoramento do desempenho orçamentário da carteira de instrumentos financeiros do BNDES relacionada a temas socioambientais.
	Monitoramento dos resultados dos instrumentos financeiros do BNDES e de sua contribuição para políticas públicas >>
	Fortalecimento do tema responsabilidade socioambiental – RSA no Programa de Desenvolvimento Gerencial.
	Fortalecimento da cultura de responsabilidade socioambiental nas ações de desenvolvimento de caráter comportamental: Programa Desenvolver. Fortalecimento de ações socialmente responsáveis no ambiente interno: Programa Qualidade de Vida; Programa Inclusão de Pessoas com Deficiência; Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça no BNDES.
<i>Frente 5 Administrativo- Organizacional</i>	Certificação do BNDES como construção sustentável.
	Valorização da Política de RH do Condomínio.
	Acompanhamento da Cartilha de Compras Sustentáveis do BNDES.
	Aprimoramento da realização do inventário de gases de efeito estufa >>
	Ampliação da atuação no entorno do edifício sede Rio de Janeiro – EDSERJ.

Legenda: itens seguidos de seta >> indicam a pendência de continuidade para o Plano de Implementação 2018-2020.

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório de Implementação da PRSA 2015-2017 (BNDES, 2017a)

Dentre as entregas realizadas pelo BNDES, para os fins do presente trabalho, cumpre dar destaque para todos os itens da Frente 2 - Diálogo e Prestação de Contas, que serão tratados no capítulo 4, e para o item 1 da Frente 3 (3A - Processo de Concessão), que registra o “estabelecimento e implementação de práticas socioambientais no processo de concessão de apoio financeiro”, cuja continuidade de implementação resta pendente para o Plano Plurianual 2018-2020, conforme quadro abaixo:

Quadro 5 - Entregas e pendências do item 1 da Frente 3A da PRSA 2015-2017

<i>Entregas do item 1 da Frente 3A - Processo de Concessão</i>	<p>Assinatura de memorando de entendimento com a International Finance Corporation – IFC, visando alinhamento progressivo das práticas de gestão de risco socioambiental do BNDES aos padrões de desempenho da IFC, considerados referência global para o setor financeiro.</p> <p>Identificação de potenciais áreas de aprimoramento na análise e no acompanhamento socioambiental do BNDES, por meio da realização de análise socioambiental conjunta com a IFC em projetos selecionados da carteira do BNDES.</p> <p>Desenvolvimento e incorporação, na Política Socioambiental, de capítulo específico para apoio à exportação de bens e serviços brasileiros na modalidade pós-embarque, onde são apresentadas práticas a serem adotadas na análise e acompanhamento dessas operações. O capítulo da Política Socioambiental voltado para exportações inclui a classificação de risco socioambiental dos projetos e a previsão de contratação de serviço de consultoria para avaliação de impactos socioambientais de empreendimentos de categoria socioambiental A em que a participação do BNDES no financiamento exceda a 20% do total do investimento.</p> <p>Desenvolvimento de proposta de Política Socioambiental para Atuação em Mercado de Capitais, a ser aprovada pelas instâncias decisórias do BNDES.</p> <p>Criação de uma nova modalidade de instrumento (“Política Socioambiental Setorial”) para suporte à análise e acompanhamento socioambiental de empreendimentos em setores econômicos críticos, em termos de seus impactos na sociedade e no meio ambiente.</p> <p>Aprovação e divulgação da Política Socioambiental para o Setor de Mineração.</p> <p>Aprimoramentos no processo de consulta cadastral de empresas, no que se refere à dimensão socioambiental.</p>
<i>Pendências do item 1 da Frente 3A - Processo de Concessão</i>	<p>Detalhamento e implementação das oportunidades de aprimoramento das práticas socioambientais no processo de concessão de crédito, decorrente da experiência de trabalho com a IFC (entrega 1.1).</p> <p>Implementação da Política Socioambiental para Atuação em Mercado de Capitais (entrega 1.3).</p> <p>Internalização da dimensão socioambiental no relacionamento com agentes financeiros (entrega 1.5).</p> <p>Continuidade no desenvolvimento e na aprovação de políticas socioambientais Setoriais e de instrumentos necessários à sua implementação (entrega 2).</p> <p>Desenvolvimento e aprovação de políticas referentes a temas críticos, a exemplo de povos indígenas e direitos humanos (entrega 2).</p> <p>Aprovação de alterações na Política Socioambiental do BNDES, inclusive no que se refere à metodologia de classificação de risco ambiental de projetos (entrega 3).</p> <p>Implementação de aprimoramentos na avaliação do risco socioambiental de empresas (entrega 4).</p>

Fonte: Relatório de Implementação da PRSA 2015-2017 (BNDES, 2017a)

Do quadro acima, saliente-se a ausência de implementação do *desenvolvimento e aprovação de Políticas referentes a temas críticos, a exemplo de povos indígenas e direitos humanos* e das *alterações na Política Socioambiental do BNDES, inclusive no que se refere à metodologia de classificação de risco ambiental de projetos*.

Segundo o Relatório de Implementação da PRSA 2015-2017, os atrasos nas entregas indicadas com setas no quadro 4, se deram pelos seguintes motivos:

Apesar dos avanços obtidos, a complexidade dos temas abarcados pela Frente 3 A ocasionou alguns atrasos em sua execução.
Frise-se, ainda, que algumas equipes do banco foram chamadas a priorizar o atendimento a demandas emergenciais, a exemplo da disponibilização de informações para órgãos de controle, devido à conjuntura do país.
As discussões também foram impactadas por revisões na estratégia de atuação do BNDES e de processos de reestruturação organizacional.
Desta forma, o endereçamento de determinadas questões deverá ser continuado no próximo triênio. (BNDES, 2017a)

No tocante às duas primeiras linhas do Quadro n. 5, relativas à assinatura de memorando de alinhamento progressivo com as diretrizes socioambientais traçadas pela IFC e à eventual análise conjunta, pode-se dizer que se trata de grande avanço por oficializar a utilização dos parâmetros da IFC como *benchmark* no BNDES.

Sobre a IFC, é relevante mencionar as pesquisas de *benchmarking* feitas pelo BNDES, entre 2016 e 2017, com agentes financeiros nacionais ligados ao banco e com instituições financeiras de desenvolvimento internacionais. As conclusões foram de que poucos bancos nacionais realizam de maneira satisfatória a análise socioambiental no processo de concessão de apoio financeira (BNDES, 2017b)⁷⁸ e, com relação aos bancos de desenvolvimento – BDs internacionais pesquisados,⁷⁹ a maioria (Agência Francesa de Desenvolvimento – AFD; FMO – The Netherlands Development Finance Company; KfW; Agência de Exportação e Desenvolvimento Canadá – EDC; Proparco) utiliza os padrões IFC/Banco Mundial em suas políticas e procedimentos socioambientais (BNDES, 2018b).⁸⁰

Os Padrões de Desempenho da IFC consistem em orientações versando sobre os seguintes temas: i) Avaliação e Gestão de Riscos e Impactos Socioambientais; ii) Condições de Emprego e Trabalho; iii) Eficiência de Recursos e Prevenção da Poluição; iv) Saúde e

⁷⁸ Mesmo com a Resolução CMN n. 4.327/2014, a temática socioambiental não avançou em muito bancos.

⁷⁹ Os BDs pesquisados foram: Banco Interamericano de Desenvolvimento Regional – BIRD; International Finance Corporation – IFC; Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID; Banco de Desenvolvimento Alemão – KfW; Banco de Desenvolvimento Holandês – FMO; Agência Francesa de Desenvolvimento – AFD; Sociedade de promoção e de participação para a cooperação econômica – Proparco, subsidiária da AFD para apoio ao setor privado; e Agência Canadense de Exportação – EDC.

⁸⁰ Publicações das pesquisas de *benchmarking* disponíveis em: BNDES, 2018b; e BNDES, [s.d.].f.

Segurança da Comunidade; v) Aquisição de Terra e Reassentamento Involuntário; vi) Conservação da Biodiversidade e Gestão Sustentável de Recursos Naturais Vivos; vii) Povos Indígenas; e viii) Patrimônio Cultural. No caso do Banco Mundial, há outros dois padrões adicionais: ix) Intermediários Financeiros; e x) Engajamento com Partes Interessadas e Divulgação da Informação (BNDES, 2018b).

No que diz respeito ao processo básico de análise socioambiental para a concessão de apoio, são importantes as etapas de triagem preliminar e classificação (A, B, C) conforme o risco ambiental (*screening*), solicitação de estudos ambientais para os casos mais arriscados, aprovações do relatório ambiental e da operação por órgãos colegiados, contratação com cláusulas ambientais e com planos de trabalho em anexo, acompanhamento com contratação de consultoria externa (BNDES, 2018b). O BNDES já contempla essas fases em sua análise, com algumas variações ao longo do tempo.

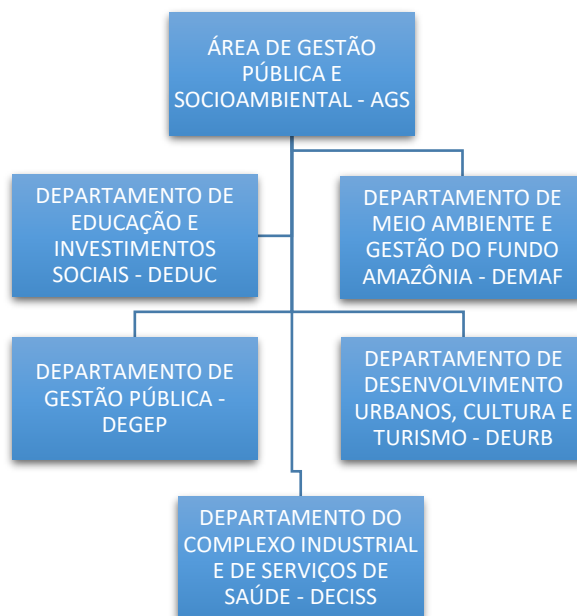
A IFC e o Banco Mundial estabelecem, ainda, a necessidade de Práticas de Transparência Procedimental e no Fluxo Operacional, com duas rodadas de consultas públicas e com a divulgação de documentos para recebimento de contribuições. Essas medidas ainda não foram incorporadas pelo BNDES.

No tocante à governança, a IFC e o Banco Mundial estabelecem a necessidade de setores dedicados à temática socioambiental e de um canal de diálogo, reclamações e denúncias, a exemplo do Compliance Advisor Ombudsman – CAO, da IFC (CAO, [s.d.]), do Painel de Inspeção do Banco Mundial (WORLD BANK, [s.d.]), do Mecanismo Independente de Consulta e Investigação – MICI, do BID (BID, [s.d.]), do Mecanismo Independente de Reclamações, do Kreditanstalt für Wiederaufbau: Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft – KfW DEG (KfW, 2017). O Grupo Banco Mundial e o BID possuem, ainda, um Grupo de Avaliação Independente (IEG, [s.d.]). O BNDES possui a ouvidoria (BNDES, [s.d.]), que, no entanto, parece ter escopo diferente dos mecanismos acima citados, o que será estudado com mais detalhe no capítulo 4.

A respeito dos setores dedicados à questão socioambiental, após a Resolução BNDES n. 3.024/2016, de 19 de julho de 2016, citada anteriormente, que transformou a AMA em AGS, sobreveio a Resolução BNDES n. 3.343/2018, de 14 de agosto de 2018, na presidência de Dyogo Henrique de Oliveira, que promove a fusão dos Departamentos Socioambiental (antigo Departamento do Meio Ambiente) com o de Gestão do Fundo Amazônia, fazendo o setor dedicado a questões ambientais dentro do banco retornar à configuração de um único departamento, dessa vez fundindo o setor de Meio Ambiente com a Gestão do Fundo Amazônia.

Em 2019, a configuração atualizada da Área de Gestão Pública e Socioambiental obedece ao seguinte organograma, constante da Resolução BNDES n. 3.537/2019, de 03 de outubro de 2019:

Figura 4 - Consolidação do corpo burocrático ambiental no DEMA



Fonte: BNDES Resolução n. 3.537/2019

No tocante ao quantitativo de pessoal dedicado ao assunto ambiental, por ocasião da criação da AGS, o número era de 64 pessoas, sendo reduzido para 59, em 2017, para 41, em 2018, e para 44, em 2019. Em média, houve 52 pessoas dedicadas à temática ambiental no período. Nota-se, assim, uma redução de 15% em relação à média de 62 pessoas ao tempo da existência da AMA.⁸¹

Ainda, em 2019, a atual versão da PRSA foi aprovada pela diretoria e pelo conselho de administração do BNDES.⁸²

Segundo Dias (2017): “Na cultura organizacional do BNDES, a estrutura historicamente esteve de acordo com a estratégia e esta última deve dar conta da agenda definida pelo Executivo federal. Portanto, flexibilidade e capacidade de adaptação fazem parte do modelo de

⁸¹ Tabela com o quantitativo de pessoal dedicado ao assunto ambiental, desde 2009 até 2019, fornecida pelo BNDES em resposta ao Pedido de Informações E-SIC n. 99903000002202044.

⁸² Disponível em BNDES, 2019a. Contém a íntegra dos dispositivos normativos da PRSA sobre: (i) princípios, (ii) diretrizes, (iii) estratégia e governança, e (iv) avaliação e revisão da política.

atuação do banco.” Isso significa que a estrutura organizacional do banco se adapta e reflete a agenda política conferida ao Banco.

Pelo histórico da atuação socioambiental do Banco e pelo acompanhamento das mudanças das estruturas dos setores dedicados àquelas questões, conclui-se que a evolução com relação ao tratamento da temática ambiental não é linear, mas constituída de avanços e retrocessos.

Desde 2009 até meados do ano de 2016, período de existência da Área de Meio Ambiente no banco, as indicações apontam tratar-se do período em que a temática socioambiental deteve a maior atenção e relevância dentro da agenda do banco, percebendo-se um declínio gradativo de seu prestígio a partir de então, quando os setores dedicados a esse tema tiveram seu espaço reduzido, chegando, na presente data, a constituir somente um departamento dentro do organograma do banco.

O período aludido acima coincide com a janela temporal estabelecida pelo caso do financiamento da UHE Belo Monte, que teve como cenário, portanto, um período de fortalecimento da agenda ambiental dentro do banco, o que será detalhado a seguir.

2.5 Conclusão parcial

Como se pode observar, a evolução do setor elétrico do país está intimamente relacionada com a própria história do papel do BNDES no setor.

Ao longo da história política do país, atravessando governos das mais diversos matizes políticos, a expansão da fronteira energética, apesar de polêmica, foi, de certa maneira, uma decisão política uniforme e constante, que encontrou capacidade estatal de ser implementada de forma contundente nos governos militares e nos governos trabalhistas, dois períodos de ativismo estatal, mas este último sob a égide de regime plenamente democrático.

Nesse período democrático, o BNDES também aperfeiçoa seus mecanismos de governança ambiental, institucionalizados em sua Política Corporativa de Responsabilidade Socioambiental, em linha com os critérios e parâmetros internacionais, adotando diversas das melhores práticas, sendo tido como instituição financeira exemplar na temática socioambiental no país, sendo que, entre 2009 a 2016, foi o período de maior prestígio dessa agenda na história do banco.

Com isso, resta encerrada a descrição do contexto, adentrando-se na análise do caso.

3 ESTUDO DE CASO: FASE AMBIENTAL: APLICAÇÃO DA POLÍTICA OPERACIONAL SOCIOAMBIENTAL E A UHE BELO MONTE (*IN ACTION*)

3.1 Introdução

Adentrando a análise do caso, inicia-se pela descrição da chamada Política Operacional Socioambiental do BNDES, que é a rotina bem estabelecida dentro do Banco no sentido de classificar, analisar, condicionar e acompanhar os riscos ambientais dos projetos e de avaliar o capital socioambiental das empresas requerentes de apoio financeiro.

No momento seguinte, far-se-á um panorama sobre a história da UHE Belo Monte, seguindo, após a sua apresentação, uma primeira temática a respeito de sua viabilidade, para, depois, adentrar ao assunto de seus riscos e danos ambientais, seguindo a linha do tempo de seu processo de licenciamento, mas com atenção especial a dois momentos específicos.

O primeiro se relaciona a uns dos casos estudados por Prado, Schapiro e Coutinho (2016), em que citam uma primeira forma de manifestação de controle, por parte dos governos trabalhistas desenvolvimentistas, sobre as agências regulatórias independentes do governo Cardoso, por meio da destituição ou pressionamento dos seus presidentes.

Nessa toada, por ocasião da demora na concessão da Licença de Instalação n. 770/2011 da UHE Belo Monte, fato semelhante pode ter ocorrido, o que será descrito em minúcias por meio de análise documental.

O segundo ponto de interesse, relativo ao conflito entre desenvolvimentismo e democracia, especialmente no tocante ao respeito a direitos fundamentais, ocorre com a concessão de licença de operação de forma condicionada a um termo de acordo prevendo o cumprimento de condicionantes consideradas não atendidas por parecer técnico da Fundação Nacional do Índio – Funai, tendo sido essa a forma de compatibilização entre a decisão exógena provinda da fase decisória, irradiando seus efeitos sobre instituições da fase ambiental.

Após a explicitação do caso, o capítulo de encerra com a descrição da situação de violência e desflorestamento na região de Altamira-PA, que as medidas de mitigação e impactos ambientais estabelecidas no processo de licenciamento não foram capazes de evitar.

3.2 Aplicação da Política Operacional Socioambiental do BNDES

Com relação à Política Operacional Socioambiental do BNDES, ainda que se estivesse nos estágios de nascimento da Política Corporativa de Responsabilidade Social e Ambiental do

BNDES, o período de 2009 a 2015 representa a época de maior prestígio da temática ambiental dentro do banco, que já possuía a Área de Meio Ambiente, rotinas, instrumentos e estruturas de análise do risco socioambiental do pedido de concessão de apoio financeiro a obras de significativo impacto ambiental.

Nas operações diretas, o fluxo de análise do projeto realizado à época é representado pela seguinte figura⁸³:

Figura 5 - Fluxo do processo de concessão de apoio financeiro no BNDES



Fonte: Dias (2017), figura 6.2

Basicamente, o procedimento de análise de concessão de apoio era dividido em seis etapas: (i) análise de consulta e enquadramento de operações, (ii) desenvolvimento e análise de projetos de operações, (iii) aprovação, (iv) contratação de operações, (v) desembolso ou liberação de recursos e (vi) acompanhamento ou monitoramento.

⁸³ Conforme resposta do BNDES ao pedido de informação n. 99903000608201946, feito pelo sistema ESIC da CGU: “No quarto trimestre de 2018, para agilizar o recebimento e processamento inicial das propostas, separamos a análise de clientes da análise de projetos, criando uma nova porta de entrada: a habilitação. [...] Os clientes, uma vez habilitados, podem, então, escolher entre os diferentes produtos oferecidos pelo Banco para Solicitação de Apoio, levando em consideração suas necessidades e sua margem de financiamento. Outra modificação importante no processo foi a criação de quatro esteiras de crédito padronizadas, que determinam qual será o fluxo seguido por uma operação, depois de concluída a habilitação, de acordo com seu grau de complexidade e suas características. As esteiras de crédito para operações diretas são: Automática, Simplificada, Corporativa e Project Finance.” Antes dessa alteração, porém, o fluxo de análise permaneceu praticamente o mesmo desde 2009 até o início de 2018.

O fluxo se iniciava com o envio, pelo solicitante, de carta consulta, instruída com informações e documentos referentes à empresa e ao projeto. Ao identificar o recebimento, cabia ao Departamento de Prioridades e Enquadramento – DEPRI (ligado à AP) a responsabilidade pela verificação formal de requisitos documentais e da aderência da solicitação às políticas operacionais do banco, bem como lhe incumbia a classificação, com suporte da AMA, do risco ambiental (A, B ou C⁸⁴) e o recebimento de comentários de áreas operacionais que entendesse pertinentes.

Pré-enquadrada a solicitação, o DEPRI preparava uma instrução reunindo informações resumidas do projeto/investimento e a encaminhava à Área de Crédito, que elaborava o “conceito cadastral” (análise de crédito e credibilidade) e realizava a classificação de risco financeiro, finalizando a análise com a proposta de acolhimento ou não da solicitação.

Em reuniões chamadas de “prévias do DEPRI” (GARZON, 2017), eram elaboradas as pautas do Comitê de Enquadramento e Crédito – CEC. Esse comitê era formado por superintendentes do banco e era composto, também, pelo chefe do DEPRI, que organizava as pautas e secretariava o comitê. O CEC deliberava sobre o enquadramento ou não da operação, o que era informado ao solicitante.

Em caso positivo, comunicava-se ao solicitante para que encaminhasse ao banco informações complementares sobre o projeto, que passava a ser capitaneado por um grupo técnico multidisciplinar ligado a uma das áreas operacionais especializada no setor ao qual o projeto pertence.

Conjuntamente com a empresa e outras áreas operacionais do banco, essa equipe aprofundava a análise e podia formular mais requerimentos e fixar indicadores e condicionantes que, ao final, estruturavam o projeto e resultavam em um relatório de análise, com uma proposta de aprovação ou não a ser submetido à deliberação da diretoria.

As solicitações aprovadas seguem para contratação, com a expedição de carta comunicando a decisão de aprovação, especificando as condições da operação e as orientações. Realizado o contrato, passava-se à fase de acompanhamento, em que seriam analisados os documentos de comprovação financeira, indicadores financeiros e a execução física do projeto, mediante visitas, elaborando-se, pelas áreas, relatórios de acompanhamento periódicos.

⁸⁴ A: atividade intrinsecamente relacionada a riscos de impactos ambientais significativos ou de alcance regional. O licenciamento requer estudos de impactos, medidas preventivas e ações mitigadoras. B: atividade que envolve impactos ambientais mais leves ou locais e requer avaliação e medidas específicas. C: a atividade não apresenta, em princípio, risco ambiental significativo.

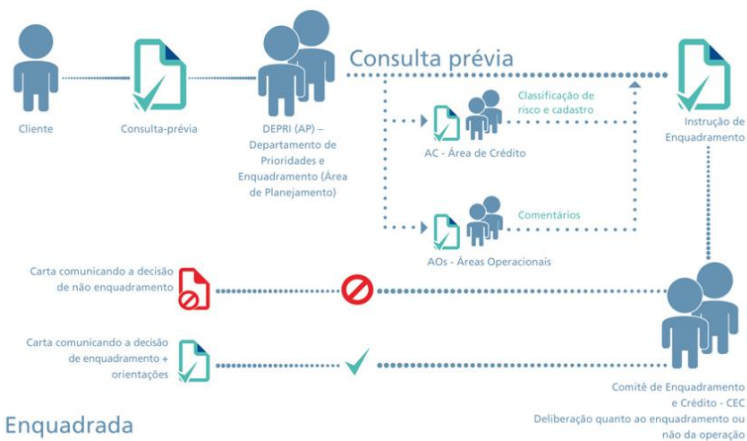
Os recursos eram liberados conforme cronograma pré-definido, seguindo a realização do projeto, a comprovação dos gastos e a utilização dos recursos já liberados, até o adimplemento do contrato. Caso a empresa não cumprisse as condicionantes até a finalização do contrato, há a sua resolução antecipada.

Dessa forma, o fluxo expandido do processo de análise para a concessão de apoio financeiro por ser representado nos termos da figura 6.

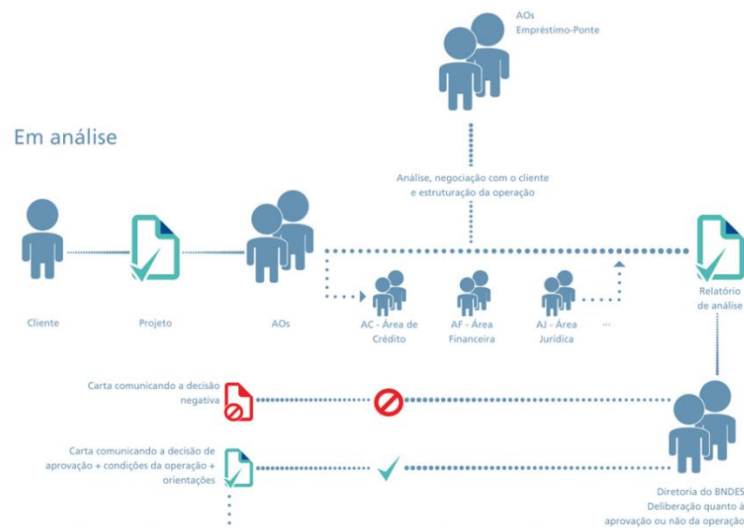
Figura 6 - Fluxo expandido do processo de concessão de apoio financeiro

Fluxo de processo de concessão de apoio financeiro

Perspectiva



Enquadrada



Aprovada

Contratada



Fonte: BNDES, 2011 (Reprodução)

Os pontos da figura acima que registram a intervenção de áreas operacionais – AO são as oportunidades de abertura do processo de análise para setores especializados, pertinentes tematicamente, ou para setores e temas transversais, como o socioambiental.

Do ponto de vista socioambiental, os pontos cruciais de intervenção da AMA, tida como “área operacional”, estavam em todas as fases do processo.

Na fase de enquadramento, a AMA auxiliava a classificação, pelo DEPRI, quanto ao risco ambiental (A, B ou C) do projeto e fazia uma avaliação preliminar de dados fornecidos pelo requerente e de anotações em bancos de dados com listas de empresas condenadas por trabalho análogo a escravo, crimes ambientais e áreas embargadas pelo Ibama.

Em projetos de grande risco ambiental, classificados como “A”, a exemplo de usinas hidrelétricas, é comum que recomendações sejam sugeridas para a fase de análise do projeto, em que podem ser aprofundadas as investigações sobre impactos e maturidade da gestão socioambiental da empresa e podendo implicar a adoção de medidas mitigadoras.

Na etapa de análise e estruturação do projeto, a AMA pode avaliar as políticas socioambientais do solicitante, a regularidade com os órgãos de meio ambiente, pendências judiciais e efetividade da atuação ambiental; avaliar a ecoeficiência do empreendimento e a existência de Sistema de Gestão Ambiental – SGA; avaliar impactos sociais e ambientais, inclusive no seu entorno, e as respectivas medidas mitigadoras, demandando a apresentação do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e do Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, das propostas feitas no licenciamento ambiental, das licenças ambientais e de parecer jurídico atestando que o empreendimento atende à legislação local.⁸⁵

Para as etapas de enquadramento e análise, é indispensável o preenchimento do Questionário sobre Aspectos Socioambientais Relativos a Empresa – QASE e do Questionário sobre Aspectos Socioambientais Relativos ao Projeto – QASP (BNDES, [s.d.].i.).⁸⁶

Pode-se notar que se trata de questionário de fácil preenchimento por parte do solicitante, demandando a declaração acerca da atividade da empresa, seus passivos, compromissos, planejamentos e práticas ambientais. No tocante ao empreendimento a ser financiado, o questionário provoca a declaração a respeito da localização, das licenças, dos

⁸⁵ Outras avaliações que podem ser realizadas na etapa de análise são: avaliação do atendimento de zoneamento ecológico-econômico e o zoneamento agroecológico; avaliação do atendimento de qualificação e recolocação de trabalhadores se, em função do empreendimento apoiado, ocorrer redução do quadro de pessoal; avaliação de medidas destinadas à proteção de pessoas portadoras de deficiência e à inexistência de práticas de atos que importem em discriminação de raça ou gênero; trabalho infantil ou trabalho escravo ou de outros que caracterizem assédio moral ou sexual. (BNDES, [s.d.].h).

⁸⁶ Ver Anexos 7 e 8 desta dissertação. Na hipótese de desativação do link, basta realizar a busca no site do BNDES ou no buscador geral com o termo “limite-de-credito-2-temas-transversais BNDES”.

estudos, dos impactos socioambientais e das ações de mitigação dos impactos no local e no entorno, relacionados à existência de um plano de ações e de um órgão de gestão desse plano e aos problemas do fluxo migratório, do desenvolvimento local e envoltório e do deslocamento forçado de pessoas. Todos esses problemas ocorrem na implantação de projetos de construção de hidrelétricas na Amazônia.

De posse de todas essas informações, a AMA pode definir indicadores sociais e ambientais para monitoramento da performance da implementação das condicionantes mitigadoras, determinar a inclusão de possíveis novas condicionantes estabelecidas a partir da análise realizada e exigir a contratação de empresa responsável por prestar serviços de consultoria socioambiental ao BNDES, para fazer toda a análise socioambiental.⁸⁷ Nas etapas de enquadramento e análise, o BNDES pode, ainda, recusar a operação, em função de eventuais aspectos negativos que possam incidir sobre a imagem ou reputação do banco.⁸⁸

3.2.1 Do contrato

Na etapa de contratação, o instrumento utilizado para conferir exigibilidade legal a todo o arcabouço de salvaguardas ambientais constantes das etapas anteriores se materializa em cláusulas contratuais, as chamadas *cláusulas socioambientais*.

Foi possível obter uma cópia do maior contrato de financiamento (n. 12.2.1238.1), dentre os cinco firmando entre o BNDES e a Norte Energia S.A. – NESA, além de outras 16 intervenientes, assinado em 18 de dezembro de 2012, no valor nominal de R\$ 9.814.686.000,00,⁸⁹ em que se verifica os termos do *project finance*, de 53 páginas, contendo, além dos elementos básicos dos contratos (partes, objeto e obrigação), que preveem: (i) como forma de distribuição dos riscos, extensas listas de obrigações detalhadas para cada interveniente; (ii) descrições da origem dos recursos, (iii) especificação das modalidades de concessão de crédito, se direta (somente o BNDES) ou indireta (com a participação da CEF e do Banco BTG); (iv) a destinação específica de cada um dos subcréditos; (v) os juros de cada

⁸⁷ Para as operações classificadas na Categoria Socioambiental A cuja participação do BNDES seja igual ou superior a 20% do valor do empreendimento, será exigida a contratação, às expensas do Exportador e/ou do Devedor, de empresa responsável por prestar serviços de consultoria socioambiental ao BNDES ([s.d.]h).

⁸⁸ Essa afirmação de que o banco pode recusar o projeto, caso entenda que possa “manchar sua imagem”, consta da página do BNDES ([s.d.]j), e passa a noção de que o bem a ser tutelado não é o meio ambiente, mas a imagem do banco.

⁸⁹ O valor atualizado consta no site do BNDES no portal de transparência, na seção dos 50 maiores tomadores, clicando-se no nome da Norte Energia S.A., contando com ATIVO e no valor atual de R\$ 16.814.686.000,00.

um dos subcréditos (TJLP entre 2,250 e 2,650); (vi) as garantias (penhor de ações das intervenientes e fiança até a entrada em plena operação do projeto), dentre outras disposições.

A 13ª cláusula do contrato em comento é a cláusula socioambiental, em cujo o *caput* estão previstas 14 obrigações socioambientais a serem observadas pela NESA, relacionadas à contratação de empresa de auditoria ambiental independente, à apresentação de relatórios de regularidade ambiental periódicos, ao cumprimento das condicionantes constantes das licenças ambientais, à adoção medidas destinadas a evitar ou corrigir danos ambientais decorrentes do projeto, à obtenção e manutenção em vigor das licenças ambientais e à aplicação dos recursos nos programas de desenvolvimento sustentável na área impactada e no entorno.⁹⁰

A pena cominada para a violação das obrigações contratuais em geral é remetida para um anexo da Resolução da Diretoria do BNDES n. 665/1987, chamado Disposições Aplicáveis aos Contratos do BNDES (2019b; 1987), que integra o contrato e compila uma cadeia de Resoluções da Diretoria do BNDES alteradoras do anexo da primeira resolução,⁹¹ e que prevê como pena para o inadimplemento financeiro o vencimento antecipado do contrato, podendo alcançar todos os contratos do tomador com o BNDES, com a aplicação de multa de 3% e juros de mora de 1%, e, para o caso de inadimplemento não-financeiro, a incidência de multa de 1% ao ano, incidente sobre o valor do contrato atualizado pela taxa SELIC (capítulo IX, seções I, II e III).

A violação da *cláusula socioambiental*, além das penalidades gerais, está sujeita, também, à previsão do parágrafo único da cláusula 13ª do contrato, conforme segue:

A BENEFICIÁRIA deverá respeitar a legislação ambiental e informar ao BNDES a ocorrência de qualquer irregularidade ou evento relacionado ao PROJETO que possa levar os órgãos competentes a considerar descumprida qualquer norma ambiental ou devida obrigação de indenizar qualquer dano ambiental. Neste ato, a BENEFICIÁRIA declara que a utilização dos valores objeto do presente financiamento não implicará

⁹⁰ Referido contrato consta dos anexos do presente trabalho. Também disponível em BNDES (2012), pode ainda ser encontrado pela ferramenta de buscas do Google com o termo “Contrato-de-Financiamento-BNDES_Norte-Energia-nº-12.2.1238.1.pdf”.

⁹¹ “DISPOSIÇÕES APLICÁVEIS AOS CONTRATOS DO BNDES”, aprovadas pela Resolução n. 665, de 10 de dezembro de 1987, parcialmente alteradas pela Resolução n. 775, de 16.12.1991, pela Resolução n. 863, de 11.3.1996, pela Resolução n. 878, de 4.9.1996, pela Resolução n. 894, de 6.3.1997, pela Resolução n. 927, de 1.4.1998, pela Resolução n. 976, de 24.9.2001, pela Resolução n. 1.571, de 4.3.2008, pela Resolução n. 1.832, de 15.9.2009, pela Resolução n. 2.078, de 15.3.2011, pela Resolução 2.139, de 30.8.2011, pela Resolução n. 2.181, de 8.11.2011, pela Resolução n. 2.556, de 23.12.2013, pela Resolução n. 2.558, de 23.12.2013, pela Resolução n. 2.607, de 8.4.2014, pela Resolução n. 2.616, de 6.5.2014, pela Resolução n. 3.148, de 24.5.2017, pela Resolução n. 3.354/2018, de 28.08.2018, pela Resolução n. 3.377/2018, de 17.10.2018, pela Resolução n. 3.439/2018, de 27.12.2018, pela Resolução n. 3.511/2019, de 21.08.2019 e pela Resolução n. 3.523, de 12.9.2019, todas da Diretoria do BNDES, publicadas no Diário Oficial da União (Seção I), de 29.12.1987, 27.12.1991, 8.4.1996, 24.9.1996, 19.3.1997, 15.4.1998, 31.10.2001, 25.3.2008, 6.11.2009, 4.4.2011, 13.9.2011, 17.11.2011, 24.1.2014, 14.2.2014, 6.5.2014, 3.9.2014, 2.6.2017, 17.09.2018, 26.11.2018, 14.01.2019, 04.09.2019 e 16.10.2019, respectivamente.

violação da legislação ambiental. A BENEFICIÁRIA deverá ressarcir o BNDES, seus diretores, administradores, empregados, assessores e controladas de qualquer quantia que estes sejam compelidos a pagar por conta de dano socioambiental que, de qualquer forma, a autoridade entenda estar relacionado ao PROJETO, assim como deverá indenizar o BNDES, seus diretores, administradores, empregados, assessores e controladas por qualquer perda ou dano que venham a experimentar em decorrência de dano socioambiental ou por todos e quaisquer prejuízos, perdas, responsabilidades, obrigações, danos, custos e desembolsos (excluídos danos indiretos), de qualquer tipo ou natureza que possam comprovadamente ser incorridos ou julgados contra os mesmos e que sejam de alguma forma decorrentes deste CONTRATO.

Trata-se de uma cláusula ressarcitória para o caso de responsabilidade por danos socioambientais, que, conforme o ordenamento jurídico nacional, tem natureza objetiva, independe de culpa e é solidária, envolvendo todas as partes envolvidas.

Com esse dispositivo, o BNDES busca se resguardar de possível condenação solidária nas diversas ações ajuizadas contra o empreendimento de Belo Monte.

Existe, a propósito, a previsão de obrigação especial da beneficiária, prevista na cláusula 14ª, de informar todas as intercorrências relevantes nas demandas judiciais constantes de rol, não taxativo, de ações ajuizadas contra o projeto de Belo Monte.⁹²

Importante ressaltar, também, a vinculação contratual do empreendedor de destinar R\$ 500 milhões ao Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu –PDRSX. Essa cláusula consubstancia a Política de Atuação no Entorno de Projetos, criada em 2009, direcionando de linhas de crédito para incentivar e financiar projetos para o desenvolvimento local.

Passada a etapa contratual, adentra-se a fase de acompanhamento, que, como já exposto, monitora a execução do contrato e do projeto, mediante indicadores financeiros e de desempenho operacional e por meio de relatórios periódicos a serem realizados pelo corpo técnico do banco ou, no caso de empreendimentos de categoria socioambiental A, cuja participação do BNDES seja superior a 20% do valor do empreendimento, pela auditoria ambiental independente contratada pelo beneficiário.

Por fim, cumpre apresentar a Metodologia de Avaliação de Empresas, gestada pelo BNDES, a partir de 2010, e destinada para solicitantes de apoio financeiro com longo relacionamento com o banco — ou, nas palavras de um funcionário entrevistado por Garzon (2017), *os principais clientes do banco*.

Importa a menção porque tal método de avaliação, além de representar a separação das análises da empresa e do projeto, constituindo o embrião do novo fluxo de análise que seria

⁹² As ações civis públicas – ACPs contra o BNDES em Belo Monte serão vistas com maior detalhe na próxima seção deste capítulo.

implantado pelo Banco no fim de 2018, representa mais um método de análise, só que com base na *avaliação qualitativa de ativos intangíveis de uma empresa* (GARZON, 2017). Por ativos intangíveis se entende a cultura organizacional da empresa, suas redes de conexão e relacionamentos, bem como a trajetória potencial.

Com relação à operacionalização da Metodologia de Avaliação de Empresas, trata-se de um grupo de técnicos de Áreas Operacionais, Área de Crédito, Área de Planejamento, DEPRI e Área de Meio Ambiente, a quem incumbe avaliar o risco de imagem, o crédito, a credibilidade, o capital socioambiental, dentre outros aspectos imateriais, de forma a conferir um *rating* para essas empresas preferenciais, que tinham, por essa via, um canal mais direto com o banco, uma vez que já estariam habilitadas, bastando que a Área de Planejamento, que criou a Metodologia de Avaliação de Empresas, articulasse junto à Área de Crédito e a Área Operacional pertinente a submissão da avaliação de seus projetos diretamente ao CEC (GARZON, 2017).

Garzon (2017) liga a Metodologia de Avaliação de Empresas à política de empresas “campeãs nacionais”,⁹³ as quais teriam o seu acesso aos produtos do banco facilitado por meio dessa nova porta de entrada, pela qual é provável que as empresas intervenientes nos contratos de financiamento da UHE Belo Monte puderam ter encurtado o seu processo de análise de enquadramento — o que parece não repercutir na análise socioambiental, uma vez que é na fase de análise de desenvolvimento dos projetos que ocorre o aprofundamento da investigação acerca das questões socioambientais.

3.3 UHE Belo Monte: visão geral

Como visto nas seções anteriores, o projeto de Belo Monte foi um dos maiores analisados pelo banco na última década e, também, um dos mais controversos, em razão da discussão sobre a sua viabilidade energética e econômica, bem como sobre os seus impactos socioambientais.

A robusta análise socioambiental realizada pelo BNDES,⁹⁴ como não poderia deixar de ser, tem como pedra fundamental as licenças ambientais concedidas pelo Ibama, a partir das quais é verificada a regularidade ambiental do projeto. Ocorre, contudo, como se verá na sequência, que os juízos de regularidade ambiental expedidos pelo Ibama não necessariamente

⁹³ Trata-se de política desenvolvimentista de inspiração sul-coreana, adotada pelo BNDES a partir de 2007, em que empresas de maior projeção no cenário nacional tinham a expansão alavancada com recursos do Banco e alçadas à inserção internacional, com o objetivo de se tornarem empresas multinacionais brasileiras, o que foi contestado principalmente pela ausência de transparência de critérios para o desembolso de grandes quantias.

⁹⁴ Em comparação com os demais bancos nacionais no *benchmarking* realizado.

retratam somente os aspectos técnicos do projeto, como são produto de disputas políticas e de outras naturezas.

Entender o que vem antes, a história de origem das licenças ambientais do caso da UHE Belo Monte, é o objeto da presente seção.

Cabe iniciar lembrando que, da perspectiva dos padrões ambientais internacionais, a utilização de energia hidrelétrica é considerada uma forma sustentável de gerar energia pelo fato de possuir fonte renovável, que é o ciclo hidrológico.⁹⁵

Nesse sentido, o KfW, principal banco de desenvolvimento da Alemanha e reconhecido pela sua política prioritária de proteção ao meio ambiente, considera a geração hidrelétrica como detentora da segunda melhor relação custo-eficiência dentre as energias renováveis, atrás da biomassa:

A energia hidrelétrica representa um recurso vital e econômico em muitos países e pode, em geral, ser considerada uma forma de energia testada e comprovada, usada por muitos anos. Além disso, possui uma série de benefícios que incluem ser extremamente ecológico. Dito isto, a energia hidrelétrica depende das condições climáticas, o que significa que há um risco de cortes de energia durante as secas. Além disso, aspectos ambientais e sociais devem ser considerados na construção de usinas hidrelétricas para tornar as mudanças aceitáveis pelas pessoas afetadas. Levar isso em consideração de acordo com as políticas do governo federal alemão constitui uma parte essencial do trabalho do projeto do KfW.⁹⁶

Assim, um dos fatores-chave que contribuem para a sustentabilidade, ou não, de qualquer projeto de aproveitamento da capacidade hidrelétrica reside na equalização dos problemas, custos e riscos socioambientais decorrentes de sua implantação.

Como visto anteriormente, a história do setor elétrico no Brasil demonstra uma trajetória de matriz marcadamente hidrelétrica, constituindo uma decisão política soberana do Estado brasileiro a sua expansão em direção à chamada *fronteira energética* do país, rumo à Amazônia,

⁹⁵ Registre-se que há na literatura estudos questionando tal assertiva, considerando que os custos decorrentes dos desmatamentos e dos impactos socioambientais, subestimados, superam o benefício, superestimado, proporcionado pela geração de energia, tornando-se um fonte ineficiente, ainda que renovável (ATKINS, 2018; INSTITUTO ACENDE BRASIL, 2017; MORAN et al., 2018). Contudo, por não ser o escopo do presente trabalho, tampouco o entendimento dos bancos de desenvolvimento, a questão não será aprofundada, uma vez que, apesar das críticas, não há, por ora, muitas outras fontes de energia renovável com a mesma viabilidade comprovada da energia hidrelétrica.

⁹⁶ Tradução livre de: “Hydropower represents a vital and cost-effective resource in many countries, and can overall be considered a tried and tested form of energy that has been used for many years. Furthermore, it has a range of benefits that include being extremely eco-friendly. That said, hydropower does depend on weather conditions, which means there is a risk of power cuts during droughts. Moreover, environmental and social aspects have to be considered when constructing hydropower plants to make the changes acceptable to those affected. Taking this into account in accordance with the German Federal Government’s policies constitutes a key part of KfW’s project work.” (KfW, [s.d.]).

plano a ser executado mediante a sinergia público-privada, com o desembolso de recursos pelo BNDES para alavancar o investimento, distribuir os riscos e atrair setores da iniciativa privada.

O projeto da UHE Belo Monte, embora tenha sido precedido pelas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, é o mais emblemático em relação à disputa ideológica e à resistência aos planos estatais de expansão energética, notadamente em razão da sua magnitude e de seu histórico permeado de questionamentos a respeito: (i) da sua viabilidade econômico-energética; e (ii) dos riscos e dos custos dos seus impactos à flora, à fauna e às populações locais.

Belo Monte, como evento histórico (GEORGE; BENNETT, 2005), é por demais complexa para ser retratada em sua completude. Dessa forma, a recapitulação do caso será realizada privilegiando: (i) a respeito da questão da viabilidade econômica, eventos relacionados aos estudos prévios realizados; e (ii) no tocante aos riscos, custos e danos socioambientais, eventos relacionados ao processo de licenciamento ambiental, com atenção específica ao processo de tomada de decisão (relação entre a área técnica e a cúpula decisória), pelo Ibama, na expedição das licenças ambientais, e pela Funai, nos pareceres como órgão interveniente, uma vez que constituem um pilar fundamental de suporte às decisões tomadas pelo BNDES, no âmbito de sua análise socioambiental para a concessão de apoio financeiro.

Impossível, também, não considerar as Ações Cíveis Públicas – ACPs ajuizadas pelo Ministério Público Federal – MPF, que atravessam toda a história do empreendimento.

3.3.1 História: vantagens e desvantagens

Desde meados da década de 1970, repercutindo a crise do petróleo de 1973, levantamentos hidroenergéticos da região da Amazônia apontavam promissores potenciais, destacando-se, na Bacia do Xingu, o aproveitamento hidrelétrico da UHE Kararaô.

A disputa relativa a esse projeto específico ultrapassou o período dos governos militares e adentrou o período da redemocratização, marcada por acontecimentos históricos como a mobilização contra o projeto capitaneada pelo Cacique Raoni Metuktire, que angariou o apoio do cantor inglês Sting, por volta de 1987, alcançando repercussão internacional, e como o confronto, em 1989, entre a indígena Tuíra e o engenheiro da Eletronorte José Antônio de Muniz Lopes, em que aquela chegou a encostar a parte lateral de um facão na face do engenheiro enquanto falava, fato que foi televisionado, ganhou notoriedade internacional e repercutiu nas fontes de financiamento que provinham de agências multinacionais.

Diversos fatores levaram ao abandono do projeto até a sua retomada, sendo a década de 1990 marcada por crises econômicas e pelo início do processo de desestatização até o fim do

governo Cardoso, em 2001, quando houve a crise energética, conforme relatado anteriormente. A partir daí, durante as primeiras fases do governo Lula da Silva, já com o planejamento de expansão do parque gerador brasileiro, o marco regulatório do setor energético foi reformado e foram criados novos instrumentos de concessão pública. Lançados os alicerces, o PAC, iniciado em 2007, foi o impulso definitivo de retomada do projeto de Belo Monte, vinte anos mais tarde, pelos governos petistas.

Ao longo do período, com o incremento da capacidade técnica e tecnológica, o projeto evolui de maneira crucial, abandonando a ideia da criação de um grande reservatório, com o advento da tecnologia da *usina a fio d'água*, que reduziria a área do reservatório de 1.225 km² para 478 km², o que garantiria que nenhuma Terra Indígena – TI fosse alagada pelo empreendimento (NESSA, [s.d.]).⁹⁷ Esse era um grande óbice ao projeto, mesmo antes da entrada em vigor do art. 231, da Constituição Federal, que confere especial proteção às terras indígenas (FAINGUELERNT, 2016).

Adotando a nova tecnologia, a fio d'água, Belo Monte passaria a ter dois reservatórios (Xingu e o Intermediário Artificial), interligados por um Canal de Derivação com 20 km de extensão, e duas casas de força (Pimental e Belo Monte).

O Rio Xingu nasce no Mato Grosso, atravessando todo o Estado do Pará, até desaguar no rio Amazonas. Na altura média de seu leito, na cidade de Altamira-PA, o curso praticamente retilíneo do rio sofre um grande desvio natural, de forma a dar uma volta em área de relevo composto por rochas mais altas (Belo Monte), parecendo retornar, após contorná-la, para a mesma linha do percurso anterior. Esse desvio no desenho do percurso do rio é conhecido como a Volta Grande do Xingu – VGX.

A UHE Belo Monte foi projetada de forma a barrar a vazão do rio na altura da Volta Grande e direcioná-lo, por meio de um “atalho”, escavado na forma de canais (que lembram vales), pelo centro desse corredor rochoso até encontrar a barragem interposta entre dois montes, na região de Belo Monte do Pontal, acompanhando sua altura, de forma a estabelecer o desnível. Do topo da barragem descem 18 tubos de grande vazão contendo as 18 turbinas, de forma que, após a queda, a água retoma a linha do seu curso “natural”.

⁹⁷ A usina a fio d'água prescinde de grandes reservatórios e gera energia a partir da vazão normal do rio, potencializada pelo aumento de sua calha ou do desnível do rio. A desvantagem é que, sem um grande reservatório, a dependência com relação ao regime de chuvas aumenta, o que seria, em tese, compensado com o fato de serem construídas em locais chuvosos equatoriais e amazônicos. Ocorre que essas regiões são caracterizadas por terem uma estação chuvosa e outra seca ao longo do ano, o que a leva a operar na capacidade máxima apenas durante uma parte do ano.

Com esse engenhoso desenho, o problema de alagamento de terras indígenas foi superado, gerando, porém, o problema reverso, a falta de água para a flora, a fauna e os povos que habitavam a região da Volta Grande do Xingu, conforme se vê nas imagens abaixo, tiradas por um satélite do observatório da National Aeronautics and Space Administration – NASA, retratando o antes e o depois:

Figura 7 - Volta Grande do Xingu, antes e depois da UHE Belo Monte



Fonte: Earth Observatory (NASA, 2017)

Ainda que a falta de água constitua um grande problema para a sobrevivência e para o modo de vida dos povos da região, o que, potencialmente e de qualquer maneira, violaria as proteções do art. 231 da CF, o expediente foi suficiente para sustentar a narrativa: (i) de que o povo não seria deslocado compulsoriamente de suas terras, preservando a territorialidade, que é referência fundamental para a existência física e cultural desses povos; e (ii) de que o problema da falta de água poderia ser contornado mediante o chamado *hidrograma de consenso*, que fixaria, de acordo com as médias hidrológicas ao longo do ano, a vazão mínima a ser liberada para os povos da VGX, especialmente as TIs Paquiçamba, Arara da Volta Grande, Juruna do Km 17 e Trincheira Bacajá, de forma a conciliar o interesse de todos.

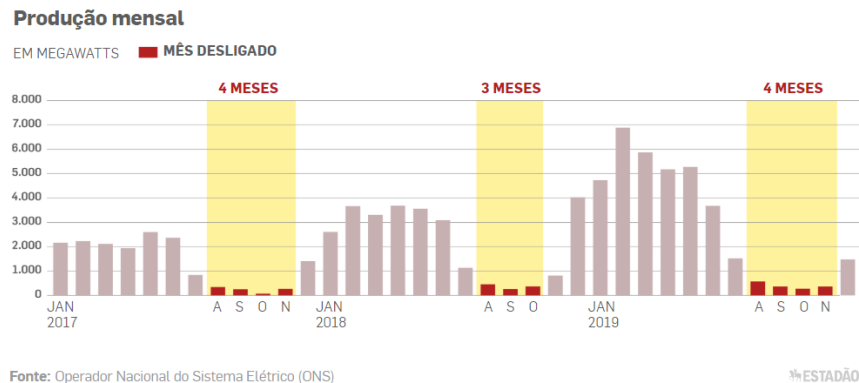
No entanto, a grande desvantagem e o maior risco que uma usina a fio d'água corre é, justamente, a falta de água, que aflige a todos os tipos de hidrelétrica, mas que é especialmente preocupante no caso de usinas com reservatório pequeno. Ao prescindir de grandes reservatórios, abre-se mão da possibilidade de “estocar” água para utilização em momentos de estiagem.

Assim, a dependência com relação às condições meteorológicas e ao regime de chuvas aumenta, o que seria, em tese, compensado com o fato de serem construídas em locais chuvosos

equatoriais e amazônicos. Ocorre, porém, que essas regiões são caracterizadas por terem uma estação chuvosa e uma seca ao longo do ano, o que leva a estação geradora a operar na capacidade máxima apenas durante uma parte do ano.

É possível verificar a sazonalidade da UHE Belo Monte a partir do gráfico abaixo:

Figura 8 - Produção e meses desligados da UHE Belo Monte, 2017 - 2019



Fonte: BORGES, 2019 (reprodução)

O projeto de Belo Monte foi concebido para ter capacidade instalada total de 11.233 MW, para entregar a média de 4.571 MW, fato que já era previsto, considerado nas licenças, nos contratos e outros documentos.

3.3.2 Da viabilidade

Considerando tal fato isoladamente, é possível questionar a viabilidade do empreendimento, tendo em vista a magnitude de seus custos de implantação e a média de MW a serem entregues. Para o planejamento energético do país, contudo, a importância da UHE Belo Monte e das hidrelétricas do norte do país seria atribuída, também, ao fato de que o regime de chuvas na Região Norte do país seria invertido em relação ao da Região Sudeste e, portanto, seriam complementares, do ponto de vista do sistema nacional, desde que interligados.⁹⁸

⁹⁸ É possível que em 2020 seja a primeira vez que isso será posto em prática efetivamente, em razão da existência de linhas de transmissão interligadas e da entrada em operação da última turbina da UHE Belo Monte em 27 de novembro de 2019. É necessário esclarecer, também, que é possível que haja outros interesses envolvidos na construção da UHE Belo Monte, como possíveis escândalos de corrupção apurados em diversos desdobramentos no âmbito da Operação Lava-Jato, que, no entanto, não constituem objeto da presente pesquisa (LUNA, 2020).

No longo prazo, contesta-se a viabilidade da UHE Belo Monte, em razão de estudos que projetam o aumento da estação seca para a região amazônica em virtude dos efeitos do fenômeno da *mudança climática* (BRITO, 2018).

Alguns fatos recentes têm chamado a atenção para o problema da escassez da chuva, como: (i) o requerimento feito pela NESA à ANEEL para alterar o escopo da SPE para incluir a construção de termoeletricas em Belo Monte (BORGES, 2019); e (ii) o requerimento feito à Agência Nacional de Águas – ANA para a redução da vazão no reservatório que abastece a casa de força principal de Belo Monte para compensar a baixa no reservatório do Xingu, da casa de força e barragem de Pimental, uma vez que, liberando a vazão mínima estabelecida para a VGX, faltaria água para cobrir partes das paredes da barragem sujeitas a erosão.

A maior crítica em relação a esse último episódio foi que o nível atual de estiagem já foi registrado outras cinco vezes, desde 1971, dado que parece não ter sido considerado, levando à conclusão de que existiria uma probabilidade de a estrutura da barragem não estar devidamente preparada para eventuais períodos prolongados de estiagem como projetam os estudos sobre *mudança climática* (BRUM, 2019).

Nota-se que as dúvidas acerca da viabilidade econômica e energética do empreendimento ainda são objeto de vívidos debates e estão ligadas à própria decisão fundamental de construir, ou não, a estação hidrelétrica. Contudo, tais debates perderam importância prática, uma vez que a decisão fundamental já havia sido tomada, conforme descrito nos capítulos anteriores, de forma que a construção e entrada em operação da UHE Belo Monte viria a ser, como é, fato consumado. A importância atual da discussão acerca da viabilidade da UHE Belo Monte, para aqueles que acreditam ser inviável, se dá somente para fins de imputação de eventuais responsabilidades, jurídica ou até histórica.

3.3.3 Dos riscos, custos e danos socioambientais

Do ponto de vista da outra grande questão remanescente, relacionada aos riscos, aos custos e aos danos socioambientais, não se trata de uma decisão isolada a respeito de uma grande decisão fundamental. Trata-se de uma infinidade de questões complexas e interligadas a serem equacionadas no âmbito do processo de licenciamento ambiental.⁹⁹

⁹⁹ A literatura aponta que o licenciamento ambiental, no Brasil, acabou se tornando a grande arena de disputas políticas, ideológicas e jurídicas entre os *stakeholders* (VIEIRA, 2013) e um espaço de transferência de responsabilidades do poder público para o ente privado (FARIA, 2019).

A trajetória de Belo Monte e do seu processo de licenciamento ambiental está bem documentada pela literatura, que vem estudando o caso sob diversas perspectivas (GIOVANELLI, 2015; PEREIRA, 2014; FAINGUELERNT, 2016; FARIA, 2019).

Do que se apreende das narrativas, é possível distinguir dois eventos observáveis, que demonstram o processo de disputa, negociação e acomodação existente entre a posição das cúpulas decisórias do Ibama e da Funai em relação à posição dos seus respectivos corpos técnicos, que serão pontuadas ao longo do panorama seguinte. Esses eventos são:

- (i) a exoneração, a pedido, em 12 de janeiro de 2011, do presidente do Ibama, Abelardo Bayma (PRESIDENTE, 2011), com a concessão da licença parcial n. 770 em 26 de janeiro de 2011, pelo seu substituto, Américo Ribeiro Tunes, e com a concessão da Licença de Instalação – LI definitiva, n. 795 em 01 de junho de 2011, pelo então presidente do Ibama, Curt Trennepohl.
- (ii) a concessão de licenças condicionadas a termos de compromissos paralelos.

Os estudos de inventário e viabilidade da UHE Belo Monte seguem até que, em 14 de julho de 2005, é publicado o Decreto Legislativo n. 788, que autoriza o Poder Executivo a implantar o empreendimento de Belo Monte, desde que apresentados todos os estudos ambientais incluindo o atinente às comunidades indígenas localizadas na área de influência, realizando a respectiva oitiva.

Em janeiro de 2006, a Eletrobras entra com o requerimento de licenciamento ambiental do projeto de Belo Monte no Ibama.

Ainda em 2006, o Decreto Legislativo n. 788/2005 é desafiado pela ACP n. 709-88.2006.4.01.3903 (2006.39.03.000711-8), cuja discussão jurídica envolve a alegação de vícios formais no processo legislativo do Decreto Legislativo n. 788/2005 e, no campo material-substantivo, a alegação de violação do § 3º do art. 231 da CF, que condicionaria a autorização congressual à oitiva das comunidades pelo próprio Poder Legislativo, sendo a consulta indelegável ao Poder Executivo ou a quem lhe fizesse as vezes, que foi, de fato, o ocorrido,¹⁰⁰

¹⁰⁰ Além da forma das consultas, discute-se o momento em que deveriam ocorrer. O MPF argumenta que o termo “prévia”, relacionado à oitiva, significava que a oitiva congressual deveria ocorrer antes mesmo dos estudos preliminares de inventário e viabilidade. De outro lado, o argumento principal do governo era de que pequenas consultas foram realizadas no âmbito dos diversos estudos preliminares de inventário e viabilidade, com a finalidade embasar os estudos, pois, para fazer a consulta prévia e informada de forma oficial, pela lógica, era preciso ter as informações a serem compartilhadas, de forma que a expressão “oitiva prévia” deveria ser entendida como consulta anterior ao início dos procedimentos para a construção da usina, já de posse de todos os estudos e informações, pois somente nesse momento o debate poderia ser efetivamente realizado em campo, não no congresso, sendo, portanto, delegável o ato de consulta.

violando, por conseguinte, a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT (aprovada e ratificada pelo Decreto Legislativo n. 142/2002 e pelo Decreto n. 5.051/2004), que prevê que tal oitiva seja prévia.

Entre as idas e vindas da dialética processual, houve a concessão de liminar para a paralisação de todos os procedimentos, inclusive audiências públicas, concernentes ao licenciamento ambiental da UHE Belo Monte, posteriormente suspensa na Suspensão de Liminar – SL n. 125-6/PA pela presidência do Supremo Tribunal Federal – STF e estendida pela Reclamação n. 14.404-DF até o trânsito em julgado da ACP n. 709-88.2006.4.01.3903, o que, até a presente data, não ocorreu (FARIA, 2019; GIOVANELLI, 2015; MPF, 2016).

Suspensa a liminar, e com o impulso do PAC, os EIA foram retomados e, ao final de 2007, a empresa Leme Engenharia coordenou nove encontros na região de Belo Monte que ficaram conhecidos como “Oficinas de Participação Social” e acontecerem nas localidades de: Ressaca, Agrovila Sol Nascente e Ramal do Pimentel (município de Altamira), Agrovila Leonardo da Vinci e Santo Antônio (no município de Vitória do Xingu), Escola Pública Municipal de Belo Monte do Pontal (no município de Anapu-PA) (FAINGUELERNT, 2016).

Em março de 2009, os EIA foram entregues ao Ibama, com estudos divididos em três grandes grupos de impactos: (i) do meio físico, (ii) do meio biótico e (iii) do meio socioeconômico.

Foram realizadas quatro audiências públicas, nas cidades de Brasil Novo (10 de setembro de 2009), Vitória do Xingu (12 de setembro de 2009), Altamira (13 de setembro 2009) e Belém (15 de setembro de 2009), com o comparecimento aquém do esperado, conforme tabela 2.

Tabela 2 - Audiências públicas da UHE Belo Monte, com participantes estimados e credenciados

<i>Local</i>	<i>Participantes</i>	
	Credenciados	Estimados
<i>Altamira</i>	2.250	5.700
<i>Brasil Novo</i>	609	1.100
<i>Vitória do Xingu</i>	879	1.500
<i>Belém</i>	622	950

Fonte NESSA, 2011 (reprodução)

Em 30 de setembro de 2009, a Funai emite o Parecer Técnico n. 21/CMAM/CGPIMA-FUNAI (BRASIL, 2009), a respeito do Componente Indígena dos EIA estabelecendo a matriz de impactos e obrigações governamentais e da empresa. Trouxe, também, o reconhecimento da

situação dos índios não aldeados moradores da cidade, chamados de *índios citadinos*, o que foi considerado um avanço.

Alguns meses depois, em fevereiro de 2010, foi concedida a Licença Prévia n. 342/2010 (BRASIL, 2010) pelo Ibama, em favor da Eletrobras, condicionando a sua manutenção ao cumprimento e apresentação de diversos planos de mitigação, de propostas de criação de unidades de proteção, bem como a apresentação de manifestação de concordância e outorgas de diversos entes intervenientes no processo, a exemplo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, ANA, Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, Instituto do Patrimônio Cultural e Artístico Nacional – Iphan e Funai.

O Plano Básico Ambiental – PBA deveria contemplar planos de ação para prevenir, mitigar e corrigir os problemas mapeados na matriz de impactos. De forma resumida, são os impactos físicos (qualidade da água, saneamento e vazão reduzida), bióticos (levantamento de espécies e impacto da vazão reduzida), socioeconômicos (fluxo migratório, desenvolvimento local e relocação de famílias) e indígenas (proteção territorial contra invasores e doenças, redução de caça e peixes que são fonte de proteínas essenciais para a segurança alimentar e para o modo de vida das populações indígenas).

Em abril de 2010, foi realizado o leilão ANEEL n. 06/2009, que resultou no contrato de concessão n.1/2010-MME-UHE BELO MONTE de uso de bem público para a geração de energia elétrica, celebrado com a Norte Energia S.A., e no Decreto n. 12.843, de 26 de agosto de agosto de 2010, que oficializa a outorga de concessão de uso do bem público.¹⁰¹

Em julho de 2010, a Eletrobrás protocola o PBA de instalações iniciais de canteiro de obras, bem como o requerimento da licença de instalação de obras iniciais no Ibama, que iniciou a análise do cumprimento dessas condicionantes previstas na Licença Prévia – LP, em setembro de 2010.

Desde esse pedido a NESA expressou a sua estratégia para o licenciamento ambiental consistente em dividir a licença de instalação em duas etapas, com dois PBAs distintos, em razão da sazonalidade, uma vez que no período de chuvas as obras ficam prejudicadas, de forma

¹⁰¹ Sobre o leilão de Belo Monte, tramita investigação no CADE a respeito de condutas anticompetitivas, envolvendo os dois consórcios participantes, a Norte Energia, composta pela Eletrobras, Eletronorte e outras, e a Belo Monte Energia, composta por Camargo Correa, Odebrecht e Andrade Gutierrez, uma vez que, após a NESA se sagrar vencedora do leilão, com a desistência do consórcio concorrente, os componentes desse mesmo consórcio perdedor formariam o Consórcio Construtor Belo Monte – CCBM, que participaria, então, de concorrência privada lançada pela NESA, já articuladas para serem contratadas para construir a UHE Belo Monte, uma vez que já era sabido que o consórcio da Eletrobras não detinha capacidade para executar a obra sozinho (BRASIL, [s.d.]).

que, para poder cumprir com o calendário da ANEEL, de iniciar as obras principais no primeiro semestre de 2011, uma infraestrutura de apoio já deveria estar construída.

Desde a Nota Técnica n. 36, de 17 de setembro de 2010, essa estratégia é mencionada e implicitamente adotada.

Diversos documentos técnicos foram elaborados pelo Ibama em constante diálogo com a NESA, realizando o acompanhamento do atendimento das condicionantes previstas na LP segundo critérios que foram se modificando ao longo do tempo, destacando-se os seguintes:

Quadro 6 - Documentos e lista de condicionantes não atendidas para a LI n. 770

<i>Documento</i>	<i>Condicionantes da LP,¹⁰² exigíveis para instalação inicial, não atendidas</i>
<i>Nota Técnica n. 36 de 17/09/2010 COHID/CGENE/DILIC/IBAMA</i>	2.6; 2.7; 2.8; 2.9; 2.10; 2.11; 2.16; 2.17; 2.25; 2.28 (não havia separação entre exigíveis ou inexigíveis para instalações iniciais)
<i>Parecer n. 88 de 05/10/2010 COHID/CGENE/DILIC/IBAMA</i>	2.2; 2.6; 2.7; 2.8; 2.9; 2.10; 2.11; 2.12; 2.14; 2.15; 2.16; 2.17; 2.18; 2.20; 2.25; 2.26; 2.27; 2.28 (surge o status de inexigível para instalações iniciais)
<i>Parecer n. 95 de 20/10/2010 COHID/CGENE/DILIC/IBAMA</i>	2.2; 2.6; 2.7; 2.9; 2.10; 2.11; 2.12; 2.14; 2.18; 2.20; 2.26; 2.29 (mantido o status de inexigível para instalações iniciais)
<i>Nota Técnica n. 51 de 10/12/2010 COHID/CGENE/DILIC/IBAMA</i>	2.7; 2.9; 2.11; 2.18 (surge o status de “atendida para instalações iniciais” e “em atendimento para instalações iniciais”)
<i>12/01/2011</i>	Exoneração, a pedido, de Abelardo Bayma e nomeação de Américo Ribeiro Tunes
<i>Nota Técnica n. 08 de 21/01/2011 COHID/CGENE/DILIC/IBAMA</i>	2.18 – Refere-se ao detalhamento no PBA das reparações e compensações sociais (utilização do status “em atendimento” e “parcialmente atendidas” para os itens 2.7; 2.9 e 2.11)
<i>Relatório do Processo de Licenciamento (RPL), de 21/01/2011</i>	Não há (há somente recomendações)
<i>24/01/2011</i>	Realização da Reunião da Comissão de Avaliação e Aprovação de Licenças Ambientais — o item 2.18, tido como “não atendido” foi tido como não impactantes para as obras iniciais e remetido para as licenças futuras, com o que o colegiado aprovou a concessão da licença
<i>26/01/2011</i>	Concessão da LI de obras iniciais n. 770
<i>Fevereiro a junho de 2011</i>	Análise do PBA principal
<i>01/06/2011</i>	Concessão da LI definitiva n. 795

Fonte: Elaboração própria

Com relação às condicionantes, os itens 2.9, 2.10 e 2.11 merecem destaque, por tratarem de condicionantes antecipatórias, aquelas que, obrigatoriamente, devem ser atendidas para a

¹⁰² A LP acompanha este trabalho como anexo. O quadro é preenchido somente com as condicionantes que constam como não atendidas na íntegra, sem considerar outras como “em atendimento”, “não exigíveis para instalações iniciais”, “atendidas para instalações iniciais” ou “atendidas parcialmente”.

concessão da licença de instalação, por tratar, por exemplo, da estrutura de saneamento do alojamento dos funcionários da obra:

2.9 Incluir entre as ações antecipatórias previstas: i) o início da construção e reforma dos equipamentos (educação/saúde), onde se tenha a clareza de que serão necessários, casos dos sítios construtivos e das sedes municipais de Altamira e Vitória do Xingu; ii) o início das obras de saneamento básico em Vitória do Xingu e Altamira; iii) implantação do sistema de saneamento básico em Belo Monte e Belo Monte do Pontal, antes de se iniciarem as obras de construção dos alojamentos.

2.10 Apresentar em até 30 dias após a definição do concessionário de geração a estratégia para garantir que toda infraestrutura necessária que antecede as obras — Ações Antecipatórias — seja efetivamente implantada, sem o que não será concedida a Licença de Instalação.

2.11 Apresentar relatório das ações antecipatórias realizadas, comprovando sua suficiência para o início da implantação do empreendimento. (LP n. 342/2010)

Com relação aos itens transcritos acima, nota-se a alteração de seu *status* nos documentos do Ibama a partir da nota técnica n. 51/2010, sendo consideradas todas “em atendimento” na Nota Técnica n. 08/2011:

Quadro 7 - Modificação do *status* de atendimento das condicionantes 2.9 a 2.11 conforme os documentos

	<i>Nt n. 36</i>	<i>Par. n. 88</i>	<i>Par. n. 95</i>	<i>Nt n. 51</i>	<i>Nt n. 08</i>
2.9	não atendida	não atendida	não atendida	não atendida	Em atendimento
2.10	não atendida	não atendida	não atendida	Em atendimento	Em atendimento
2.11	não atendida	não atendida	não atendida	não atendida	Em atendimento

Fonte: Elaboração própria

O quadro demonstra a evolução dos entendimentos do corpo técnico do Ibama em razão de dois movimentos decorrentes da interação entre a NESA e o Ibama.

Primeiro, a NESA atuava em reação às demandas do Ibama, agindo para comprovar, *a posteriori*, ao menos o início do atendimento das condicionantes.

Segundo, o Ibama, por sua vez, com relatórios produzidos pelos mesmos técnicos (conforme quadro abaixo), demonstra uma gradativa mudança no ajuste do rigor de seus critérios, até a Nota Técnica n. 51/2010, muito embora desde o primeiro documento já demonstrasse pleno entendimento e acatamento do regime de cisão da licença de instalação em duas etapas, conforme proposta da NESA.

Quadro 8 - Lista dos técnicos subscritores das notas técnicas n. 51/2010 e n. 08/2011

Nt. n. 51/2010	Sílvio	José	Pereira	Junior,	Analista	Ambiental,
	COHID/CGENE/DILIC/IBAMA, mat. 1541851.					
	Henrique	Marques	Ribeiro,	Analista	Ambiental,	
	COHID/CGENE/DILIC/IBAMA, mat. 1.717.634.					
	Frederico	Miranda	de	Queroz,	Analista	Ambiental,
Nt. n. 08/2011	COHID/CGENE/DILIC/IBAMA, mat. 1479654.					
	Matheus	Ribeiro	Coura,	Analista	Ambiental,	
	COHID/CGENE/DILIC/IBAMA, mat.1.713.026.					
	Adriano Rafael Arrepla de Queiroz, Coordenador Geral de Infraestrutura de Energia Elétrica, CGENE/DILIC/IBAMA.					
	Sílvio	José	Pereira	Junior,	Analista	Ambiental,
	COHID/CGENE/DILIC/IBAMA, mat. 1541851.					
	Frederico	Miranda	de	Queroz,	Analista	Ambiental,
	COHID/CGENE/DILIC/IBAMA, mat. 1479654.					
	Matheus	Ribeiro	Coura,	Analista	Ambiental,	
	COHID/CGENE/DILIC/IBAMA, mat.1.713.026.					
	Paula	Marcia	S. de	Melo,	Analista	Ambiental,
	COHID/CGENE/DILIC/IBAMA, mat.1364897.					

Fonte: Elaboração própria

Após a troca de presidente, é possível perceber uma mudança mais pronunciada nos critérios, mediante a leitura da análise do item 2.11 em comparação entre as Notas Técnicas n. 51/2010 e n. 08/2011:

Quadro 9 - Comparação entre o *status* de atendimento à condicionante n. 2.11

Nt n. 51/2010	2.11 Apresentar relatório das ações antecipatórias realizadas, comprovando sua suficiência para o início da implantação do empreendimento. Condicionante não atendida. O apresentado até o momento não comprova a suficiência das ações realizadas.
Nt n. 08/2011	2.11 Apresentar relatório das ações antecipatórias realizadas, comprovando sua suficiência para o início da implantação do empreendimento. Condicionante em atendimento. A adequação das ações antecipatórias realizadas é analisada ao longo desta Nota Técnica.

Fonte: Elaboração própria

Com relação ao item 2.9, não é possível realizar a comparação, pois, em 14 de dezembro de 2010, a NESA envia o Ofício NE n. 073/2010 – DS, comprovando a abertura de um poço profundo, que daria início às obras de saneamento no local do futuro alojamento dos funcionários, o que não havia sido comprovado até a elaboração da Nota Técnica n. 51, de 10 de dezembro de 2010.

A respeito do item 2.11, é evidente que o mesmo corpo técnico exige na Nota Técnica n. 51/2010 a comprovação da suficiência das ações antecipatórias tomadas até o momento, enquanto na Nota técnica n. 08/2011 exige tão somente a adequação a ser realizada no próprio documento, sem a exigência de comprovações externas de suficiência.

Analisando a cronologia dessas mudanças, é possível observar as suas velocidades:

Quadro 10 - Cronologia dos documentos com as mudanças de *status* de atendimento

<i>Nota Técnica n. 36 de 17/09/2010</i> <i>COHID/CGENE/DILIC/IBAMA</i>	
<i>18 dias</i>	
<i>Parecer n. 88 de 05/10/2010</i> <i>COHID/CGENE/DILIC/IBAMA</i>	
<i>15 dias</i>	
<i>Parecer n. 95 de 20/10/2010</i> <i>COHID/CGENE/DILIC/IBAMA</i>	
<i>1 mês e 20 dias</i>	Entre 16 e 20 de novembro, o IBAMA realizou visita de vistoria e produziu, em 25 de novembro de 2010, relatório de vistoria.
<i>Nota Técnica n. 51 de 10/12/2010</i> <i>COHID/CGENE/DILIC/IBAMA</i>	
<i>1 mês e 2 dias</i>	
<i>12/01/2011</i>	Exoneração, a pedido, de Abelardo Bayma e nomeação de Américo Ribeiro Tunes
<i>9 dias</i>	
<i>Nota Técnica n. 08 de 21/01/2011</i> <i>COHID/CGENE/DILIC/IBAMA</i> <i>Relatório do Processo de Licenciamento</i> <i>(RPL), de 21/01/2011</i>	
<i>5 dias</i>	
<i>26/01/2011</i>	Concessão da LI de obras iniciais n. 770
<i>Fevereiro a junho de 2011</i>	Análise do PBA principal
<i>01/06/2011</i>	Concessão da LI definitiva n. 795

Fonte: Elaboração própria

No total, entre a primeira nota técnica e a concessão da LI inicial foram 4 meses e 10 dias (131 dias). Sob a presidência de Abelardo Bayma, o espaçamento temporal entre os documentos variava de 15 a 51 dias. Na presidência de Américo Ribeiro Tunes, em 14 dias emitiu-se a Nota Técnica n.08/2011 e o RPL, pautou-se e realizou-se a Reunião da Comissão de Avaliação e Aprovação de Licenças Ambientais e emitiu-se a LI inicial.

Ainda que se considere a evolução dos entendimentos e critérios aplicados, o acúmulo de aprendizado e conhecimento durante o processo e a utilização do trabalho das notas técnicas anteriores como referência para a elaboração de pareceres e notas posteriores, não se pode ignorar a possível influência que a troca da presidência surtiu sobre o corpo técnico, tanto na ressignificação dos critérios utilizados para mensurar o atendimento das condicionantes quanto no ganho de velocidade imposta à análise, ambos no sentido de mediar, contemplar, negociar e acomodar as posições dos *stakeholders*, de forma a legitimar a sua decisão dentro do espaço discricionário que detinha para tanto.

Mais remotamente, também, não se pode ignorar o poder de influência do Executivo em relação à autarquia, com o poder de nomear e destituir *ad nutum* o seu presidente, delimitando

o espaço de tomada de decisão da autarquia. E, reversamente, é possível entrever, ainda, a influência que o corpo técnico pode exercer sobre o presidente da instituição, reduzindo ainda mais o seu campo de tomada de decisão.

Todas essas questões foram objeto da ACP n. 0000968-19.2011.4.01.3900, proposta pelo MPF em face do Ibama, da Norte Energia e do BNDES, requerendo a anulação da LI n. 770/2011 do Ibama, o cumprimento das condicionantes pela NESA e a abstenção de financiar por parte do BNDES,¹⁰³ tendo sido concedida a liminar sob os seguintes fundamentos:

o Ibama atropelou a licença prévia e o artigo 19 da Resolução n. 237/97. Isso porque a condicionante 2.9 prevê a “implantação do sistema de saneamento básico em Belo Monte e Belo Monte do Pontal antes de se iniciarem as obras de construção dos alojamentos”. Assim procedendo, o Ibama, de ofício, sem qualquer motivação e, pois, com violação do estatuído no artigo 19 da Resolução n. 237/97 do Conama, dispensou a NESA de implantar o sistema de saneamento básico de Belo Monte e Belo Monte do Pontal antes do início das obras de construção dos alojamentos. (BRASIL, [s.d.])b

A referida liminar foi suspensa pela presidência do Tribunal Regional Federal – TRF1, na SLAT n. 12208-65.2011.4.01.0000/PA, tendo o processo sido extinto por perda do objeto decorrente da LI definitiva, e julgado procedente após a reforma em sede de apelação. Contudo, a presidência manteve a suspensão da liminar, ratificada pela Corte Especial, estendendo-a até o trânsito em julgado, que não ocorreu.

Esse foi o primeiro episódio que permite observar e compreender a emissão de licenças ambientais como o resultado de um processo de disputa, que pode envolver até uma ação negociada entre a cúpula da autarquia e o seu corpo técnico, de cuja acomodação de posições resulta o produto, que é a emissão da licença ambiental.

O segundo aspecto do processo de licenciamento ambiental da UHE Belo Monte, que permite observar o aludido fenômeno, diz respeito à concessão de licenças, mediante a celebração de compromissos paralelos, como forma de garantir o pleno cumprimento de condicionantes “não atendidas”, “atendidas parcialmente” ou “em atendimento”, ao tempo da análise, e, por consequência, viabilizar a concessão da licença requerida, a despeito das pendências remanescentes.

Para expor esse segundo aspecto, o prosseguimento do relato seguirá com a análise da concessão da LI definitiva, com atenção especial ao comportamento da Funai como órgão interveniente crucial dentro do processo de licenciamento da UHE Belo Monte.

¹⁰³ Essa ACP será analisada do ponto de vista do BNDES no próximo capítulo.

Em setembro de 2010, a NESA protocola o PBA do empreendimento e o pedido de LI definitiva, que passam a ser analisados pelo Ibama somente após a emissão da LI inicial n. 770/2011 em janeiro daquele ano.

Cumprir registrar que, de posse da LI inicial n. 770/2011, a NESA celebra seu primeiro contrato com o BNDES, de n. 11201341, em 31 de março de 2011, no valor nominal histórico de R\$ 3.685.314.000,00, com recursos livres do Tesouro (BNDES, [s.d.]).

Após solicitações de adequação, a NESA encaminha, em março de 2011, nova versão do PBA, que evolui paralelamente aos estudos e relatórios de acompanhamento das condicionantes da LP n. 342/2010, durante os meses de abril e maio de 2011, culminando na concessão, em 01 de junho de 2011, da LI n. 795/2011, aprovando os planos, programas, projetos e cronograma do PBA e determinando seu início, bem como a entrega da versão final do PBA, em trinta dias, com as modificações necessárias.

Logo após, em 16 de junho de 2011, de posse da LI definitiva, o segundo contrato com o BNDES é firmado, de n. 10220331, de valor histórico nominal de R\$ 1.087.812.308,00.

Nesse processo de análise para a concessão da LI definitiva, a Funai se manifesta, por meio do Ofício n. 126/PRES-FUNAI, de 12 de maio de 2011, favoravelmente ao prosseguimento do licenciamento e, em caráter preliminar, ao Plano Básico Ambiental: Componente Indígena – PBA-CI, mediante o cumprimento de novas condicionantes específicas, como a criação de um comitê gestor específico para o PBA-CI; a apresentação do Plano Operativo, após a manifestação da Funai sobre o PBA-CI, para o início da implementação dos planos; o início do Plano de Proteção das TIs e a celebração de um Termo de Compromisso garantindo a execução do plano. Isso além daquelas condicionantes já previstas no Parecer técnico n. 21/CMAM/CGPIMA-FUNAI, por ocasião da LP n. 342/2010, ainda pendentes.

A Funai, em razão da necessidade de discutir os termos finais do PBA-CI com cada um dos povos indígenas afetados e da sobrecarga de trabalho, somente se manifesta definitivamente sobre o PBA-CI em julho de 2012, mais de um ano após a LI definitiva.

Muito embora os demais planos do PBA geral tivessem começado já em 2011, o PBA-CI ficou paralisado, uma vez que a NESA se recusava a iniciar os trabalhos com a apresentação de um Plano Operativo até que a Funai se manifestasse formal e definitivamente sobre o conteúdo do PBA-CI, ainda que diversos pedidos de início dos trabalhos tenham sido realizados, sendo todos recusados sob a mesma fundamentação (FUNAI, 2015).

Em setembro de 2012, a primeira versão do Plano Operativo – PO seria apresentada, inaugurando na disputa pelos termos em que era redigido, uma vez que, na leitura da Funai, o PO restringia os direitos estabelecidos no PBA-CI, desvirtuando a sua finalidade. A última

versão do PO seria apresentada em março de 2013, para início das ações a partir de junho de 2013. A partir dessa data, a NESA inicia a contratação de pessoal e, efetivamente, o PBA-CI tem início a partir de 2014, quando as obras da UHE Belo Monte já estavam em estágio avançado.

Da data da LI definitiva n. 795, de junho de 2011, até o final de 2012, em meio ao impasse entre a Funai e a NESA, nada havia de concreto para mitigar ou compensar os danos aos povos indígenas, cuja impaciência gerou instabilidade, revolta e invasões dos canteiros de obra do empreendimento.

Alguns direitos foram conseguidos por meio das invasões de canteiro, que ficaram conhecidos como *acordos de canteiro*, tendo sido o mais famoso deles realizado no âmbito da ação judicial de reintegração de posse em que o Juízo Federal de Altamira determinou audiência de conciliação no canteiro de obra, tendo sido designada a Procuradoria Federal como mediadora. Dessa reunião, por exemplo, surge a obrigação de construção de casas de alvenaria nas aldeias (FUNAI, 2012).

O único plano que vigorava em relação aos povos indígenas era o chamado Plano Emergencial – PE, fruto de um termo de compromisso firmado entre a Funai e a NESA, em 15 de setembro de 2009, mesma época do Parecer Técnico n. 21 da Funai, em que eram realizadas ações, em parcerias com as comunidades indígenas, a partir da identificação de demandas emergenciais, principalmente nas áreas de segurança alimentar, proteção e fiscalização e etnodesenvolvimento (NESA, 2011b).

De outubro de 2010 a setembro de 2011, foram aplicados R\$ 14.224.081,30, destinados aos vários programas e povos indígenas da região, sem a participação da Funai, que não possuía funcionários para desenvolver projetos (NESA, 2011b), pois a condicionante de fortalecimento da Funai não havia sido atendida.

Essa situação de contato direto da NESA com os povos indígenas por meio do Plano Emergencial perdurou até julho de 2011, quando veio a LI, junto com a perspectiva do PBA-CI, e com a elaboração de um Plano de Trabalho entre a Funai e a NESA, de forma a oficializar a situação que se estabelecera. A partir daí, o Plano Emergencial se estendeu até o segundo semestre de 2014, prolongando-se em razão da resistência dos povos indígenas em relação ao seu término.

O Plano Emergencial é o cerne da ACP n. 0003017-82.2015.4.01.3903, em que o MPF atribui à NESA o dano irreversível aos modos de vida dos povos indígenas da região, a começar pelas práticas do Plano Emergencial, que teriam corrompido lideranças em favor do

empreendimento. Sem a concessão de medida liminar, a ação ainda pende de resultado definitivo quanto ao seu mérito.

No ano de 2012, foram firmados outros três contratos entre o BNDES e a NESA: n. 12201112, de 12 de março de 2012, com o valor de R\$ 1.500.000.000,00; n. 12201111, de 14 de março de 2012, no valor de R\$ 300.000.000, 00), e n 12212381, de 18 de dezembro de 2012, no valor de R\$ 16.814.686.000,00 (BNDES, [s.d.]k).

Entre abril de 2011 e maio de 2013, foram registradas 387 operações do BNDES em favor do CCBM (BNDES, [s.d.]k), acompanhando o ritmo das obras de engenharia.

Em 2013, o BNDES é citado para responder à segunda ACP relativa à UHE Belo Monte, a de n. 25799-63.2013.4.01.3900, em que é demandado a pagar indenização por danos pela omissão nos estudos e a indenizar a comunidade Xikrin por danos morais.

A referida ação trata da situação do povo Xikrin, da TI Trincheira Bacajá, um braço do povo Caiapó, que se estabeleceu em diversas aldeias ao longo do Rio Bacajá, que é um afluente do Rio Xingu que deságua justamente na sua região da Volta Grande. O impacto da redução da vazão da Volta Grande para esse rio tributário era objeto de questionamentos técnicos, que, contudo, não resultaram em um juízo definitivo acerca da sua dimensão.

Nos estudos prévios, a área da TI Trincheira Bacajá foi inicialmente prevista como Área Diretamente Afetada – ADA; contudo, sem maiores dados, a Funai acata pedido de inserir essa TI como Área Indiretamente Afetada – AIA, sob a condição de que estudos complementares seriam realizados. O MPF alega que os estudos não foram devidamente realizados, prejudicando o povo Xikrin, que, ao permanecer como indiretamente atingido, não teria recebido as medidas necessárias para a mitigação dos impactos verificados.

Com relação à participação do BNDES no processo, o argumento trazido pelo MPF foi a responsabilidade solidária ambiental, com base na redação do art. 12 da Lei n. 6.938/1981 e da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ, conforme segue:

Art. 12. As entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento ambiental e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo Conama.

Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano ambiental, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam e quem se beneficia quando outros fazem. (RESP 1.090.968/SP; RESP 650728/SP)

O mérito foi julgado improcedente em 23 de janeiro de 2015, aguardando julgamento de recurso de apelação do MPF.

De outro lado, no PBA geral, nos primeiros anos após a LI n. 795/2011, em 2011 e 2012, foram sendo realizados os cadastros socioeconômicos das pessoas afetadas no meio urbano e rural, bem como foram sendo postos em prática os diversos planos do PBA geral.

A partir de meados de 2014, após a realização de atualização cadastral, a fase de reassentamento urbano teria início com rodadas de negociações de acordo com cada família afetada.

Por ocasião dos procedimentos de desapropriação, diversos problemas vieram à tona: falhas cadastrais em razão da ausência da pessoa no dia da visita; conflitos entre o primeiro cadastramento e a atualização cadastral; a ausência de assistência jurídica para pessoas que eram, em grande parte, analfabetas funcionais; critérios de indenização e de reassentamento rígidos e mal-formulados, deixando pessoas de fora de ambas as opções; a não consideração do modo de vida sazonal ribeirinho, com dupla moradia; a contestação dos valores indenizatórios oferecidos em face dos valores crescentes decorrentes do *boom* migratório e imobiliário; as pressões que esses valores insuficientes criavam para forçar a relocação para os Reassentamentos Urbanos Coletivos – RUCs. No caso do reassentamento rural, a não consideração do modo de vida ribeirinho levaria a pressões no sentido de aceitar acordos com valores insuficientes, sob pena de nada ter a título de indenização (MAGALHÃES; CUNHA, 2017).

Duas ACPs do MPF foram propostas prevendo todas essa problemática durante o reassentamento, a ACP n. 0002464-06.2013.4.01.3903, em face dos critérios e da falta de participação da sua elaboração, e a ACP n. 0001755-39.2011.4.01.3903, que demandava a instalação da Defensoria Pública da União na localidade para preservar o direitos da população atingida.

Na reta final dos reassentamentos, em fevereiro de 2015, a NESA faz o pedido de concessão da licença de operação, com a qual ganharia autorização para o barramento do rio e o enchimento dos lagos de Belo Monte.

Iniciam-se as rodadas de estudos técnicos do Ibama e das intervenientes, no sentido de verificar o atendimento das condicionantes estabelecidas nas licenças anteriores. O estudo técnico da Funai vem consubstanciado na Informação n. 223/2015/CGLIC/DPDS/FUNAI-MJ, de 23 de setembro de 2015 (BRASIL, 2015b), cujos trechos das conclusões convém reproduzir:

Podemos concluir que:

- 1- Os impactos previstos no EIA não foram devidamente mitigados;
- 2- As terras indígenas da região não estão totalmente regularizadas e sem ocupações irregulares [...]

3- 05 (cinco) anos após a entrega do Parecer 21, onde foram apresentadas as condicionantes indígenas, a execução dessas, com atraso, não foi compatível com o andamento da obra, de modo que potencializaram os impactos previstos e trouxeram outros tantos sem tratamento adequado;

[...]

11- Houve o aumento de desmatamento da região do Médio Xingu, potencializado pela não execução do Plano de Proteção;

[...]

14- Execução inadequada das ações provocou, em algumas terras indígenas, impactos mais severos e significativos que o próprio empreendimento.

[...]

Por fim, considerando todo o exposto ao longo da análise, informamos que, a partir da avaliação técnica realizada sobre o Processo de Licenciamento Ambiental da UHE Belo Monte, o mesmo apresenta diversas inconsistências, atrasos e descumprimentos, não sendo possível atestar a conformidade do Processo.

[...]

Diante da gravidade das situações aqui relatadas, especialmente no que diz respeito ao não cumprimento de obrigações pelo empreendedor, ou cumprimentos parciais, que resultam em violações de direitos e consequências para os povos indígenas, solicitamos que sejam adotadas todas as medidas cabíveis para a promoção e proteção dos direitos dos povos indígenas pelas instâncias competentes desta Fundação e junto aos demais órgãos federais.

[...]

É a informação.

Nota-se, da leitura do documento, que condicionantes do Parecer Técnico n. 21/2009 (LP) e do Ofício n. 126/2011 (LI) foram consideradas não atendidas pelo órgão técnico da Funai.

Por meio do Ofício n. 410/2015/PRES/FUNAI-MJ (BRASIL, 2015c), de 24 de setembro de 2015, e diante das categóricas conclusões técnicas desfavoráveis à concessão da licença de operação, a presidência da Funai menciona as 14 ações expressas pelo corpo técnico e exige garantias de seu cumprimento, sugerindo, para tanto, a realização de termo de compromisso de ajustamento de conduta, para que, a partir de sua assinatura, pudesse se manifestar em termos do prosseguimento do processo de licenciamento ambiental.

Após negociações, em 12 de novembro de 2015, pelo Ofício n. 587/2015/PRES/FUNAI-MJ (BRASIL, 2015d), a Funai informa a celebração, na mesma data, de dois Termos de Cooperação: DS-C-0316/2015 e DS-C-0317/2015.

O primeiro termo entabula a substituição do Plano de Proteção Territorial estabelecido anteriormente pela criação de um Centro de Monitoramento Remoto, bem como a construção de diversas bases para as Unidades de Proteção Ambiental e a contratação de pessoas para operá-las, mediante plano de trabalho acertado entre as partes.

O segundo termo de compromisso fixa as garantias para o atendimento das ações indicadas na Informação Técnica n. 223/2015 e no Ofício n. 410/2015, dentre outras pendências.

Ao final do Ofício n. 587/2015, a Funai requer ao Ibama a inclusão de mais cinco condicionantes, caso o Ibama entenda por conceder a Licença de Operação, a saber:

- (i) zelar pela qualidade e completude das informações comprobatórias da execução;
- (ii) não promover qualquer modificação unilateral dos planos, programas e projetos previstos;
- (iii) observar as análises realizadas pela Funai;
- (iv) responder de forma fundamentada a todos os ofícios da Funai;
- (v) não preterir ou excluir a execução de ações/projetos.

Em 24 de novembro de 2015 foi concedida a Licença de Operação n. 1.317/2015, aplicando multa à NESA pelo atraso atendimento das condicionantes postas pela Funai, e acatando os Termos de Cooperação firmados. Ao final, o Ibama impõe as novas condicionantes à NESA, no sentido de que sejam observadas “as recomendações da Funai para complementação e adequação das medidas, bem como os prazos e orientações estabelecidas por aquela Fundação”.

A necessidade de estabelecer regras básicas por ocasião da Licença de Operação dá o tom das disputas que precederam a sua emissão.

No tocante à negociação e à acomodação das informações técnicas em relação ao espaço decisório detido pela presidência da Funai, interessa notar que foi a própria presidência da Funai que propôs a celebração do Termo de Cooperação para viabilizar a concessão da licença, de forma a compatibilizar as constatações técnicas às decisões políticas.

3.4 Altamira e região hoje

Como citado anteriormente, do ponto de vista da viabilidade econômica e energética da UHE Belo Monte, alguns passos tomados pela NESA indicam problemas relacionados a períodos de estiagem severa. Além da ociosidade durante 3 a 4 meses do ano, o requerimento feito à ANEEL, para incluir a construção de termoeletricas em Belo Monte (BORGES, 2019), e o requerimento feito à ANA, para recompor os níveis do reservatório do Xingu e evitar erosão das paredes da barragem, lançam a suspeita a respeito da sua viabilidade no longo prazo, tendo como horizonte estudos que projetam o aumento da estiagem na região amazônica, em virtude dos efeitos do fenômeno da *mudança climática* (BRITO, 2018).

A respeito das questões socioambientais, os indicadores de direitos humanos, violência e desmatamento, olhando para a cidade de Altamira, são de que as medidas de prevenção, compensação e mitigação de danos socioambientais, impostas pelo processo de licenciamento, não alcançaram resultados satisfatórios.

O Conselho Nacional de Direitos Humanos – CNDH, após visitas de inspeção e estudos, publicou, em 2017, relatório reconhecendo oficialmente a situação de violações de direitos humanos decorrentes da implantação da UHE Belo Monte e da possível instalação da empresa mineradora Belo Sun na mesma região da Volta Grande do Xingu (BRASIL, 2017), nos seguintes termos:

Nessa esteira, considerando a abrangência, a diversidade e a gravidade das violações de direitos humanos a povos indígenas, comunidades tradicionais e à população em geral de Altamira, descritas ao longo deste relatório, assim como as medidas cautelares já dirigidas pela CIDH ao Estado brasileiro, ainda não cumpridas, apresentamos as seguintes recomendações, a serem apreciadas pelo CNDH, para que sejam reparadas as violações de direitos constatadas. (BRASIL, 2017)

Importa mencionar que, no ano 2011, organizações civis apresentaram o caso da UHE Belo Monte na Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH, para demandar a responsabilização do Estado brasileiro pela violação ao direito às garantias judiciais, direito à liberdade de pensamento e expressão, direito à propriedade, direitos políticos e direito à proteção judicial de quatro comunidades indígenas (incluindo indígenas não contatados), dezenove comunidades rurais e dezessete bairros da cidade de Altamira (BRASIL, 2017).

Em 1º de abril de 2011, na Medida Cautelar de n. 382/2010, a CIDH solicita ao governo brasileiro a suspensão das obras da UHE Belo Monte para prevenir o risco de dano irreparável às comunidades atingidas. O governo brasileiro, porém, recusa o seu atendimento, emitindo a Nota de n. 142/2011, do Ministério de Relações Exteriores, considerando a medida cautelar injustificável e precipitada, desafiando a CIDH.

Após o episódio acima, o caso inicia sua tramitação na CIDH a partir de dezembro de 2015, decidindo-se, em outubro de 2017, que sua admissibilidade seria analisada conjuntamente com o mérito, pendendo de decisão.

No tocante aos índices de violência na região de impacto da UHE Belo Monte, os dados do Atlas da Violência nos Municípios, divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, apontam Altamira nas primeiras posições nos índices de homicídios:

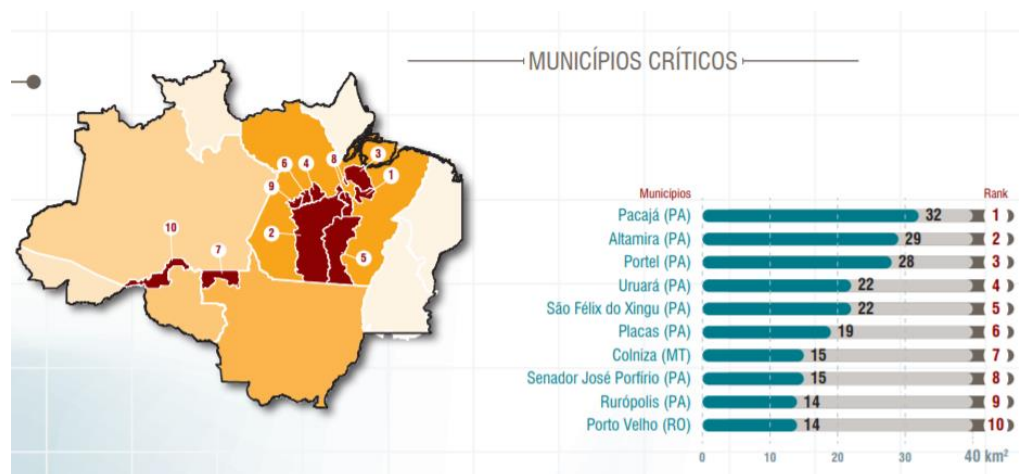
Tabela 3 - Altamira nas primeiras posições nos índices de homicídios, segundo o Atlas da Violência nos Municípios

<i>10 Municípios mais violentos</i>	<i>População 2017</i>	<i>Taxa estimada de homicídios</i>
(CE) Maracanaú	224.804	145,7
(PA) Altamira	111.435	133,7
(RN) São Gonçalo do Amarante	101.492	131,2
(BA) Simões Filho	136.050	119,9
(RJ) Queimados	145.386	115,6
(RS) Alvorada	208.177	112,6
(BA) Porto Seguro	149.324	101,6
(PA) Marituba	127.858	100,1
(BA) Lauro de Freitas	197.636	99,0
(BA) Camaçari	296.893	98,1

Fonte: CERQUEIRA, 2019 (adaptado)

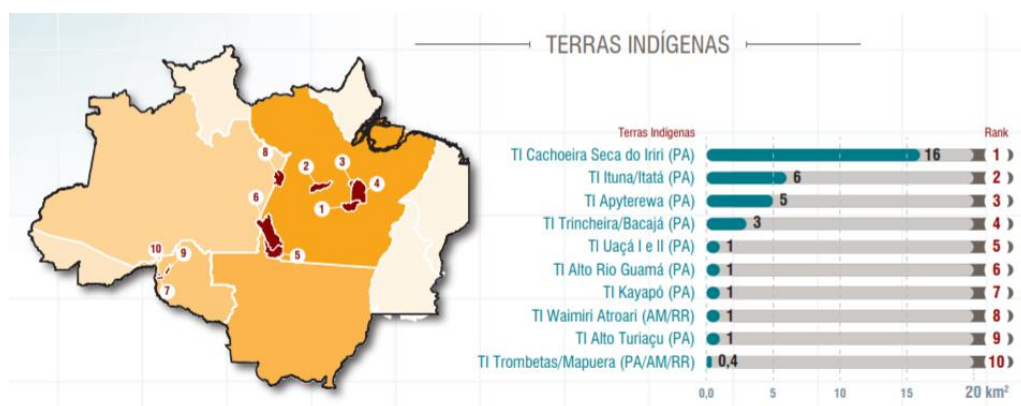
Acerca dos índices de desmatamento, o Instituto Imazon e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE detectam o aumento constante nas taxas de desmatamento na região de Altamira. O último Boletim de Desmatamento da Amazônia Legal do Sistema de Alerta de Desmatamento – SAD, de outubro de 2019, aponta Altamira na segunda colocação, com 29 km² desmatados e, no tocante às terras indígenas, as quatro primeiras posições são de TIs da área de impacto da UHE Belo Monte, contempladas no PBA-CI:

Figura 9 - Altamira na segunda posição no ranking de desmatamento



Fonte: IMAZON, 2019 (reprodução)

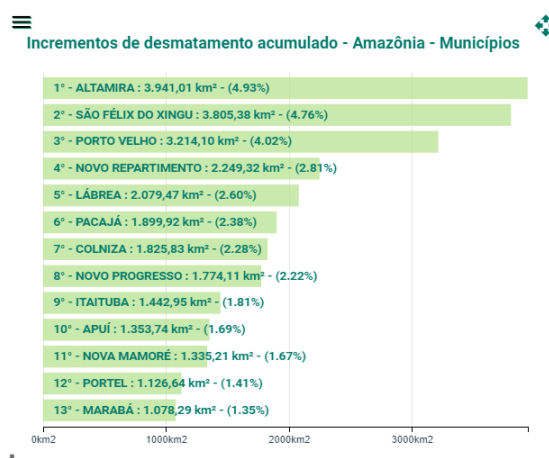
Figura 10 - Terras indígenas de Altamira nas quatro primeiras posições do ranking de desmatamento



Fonte: IMAZON, 2019 (reprodução)

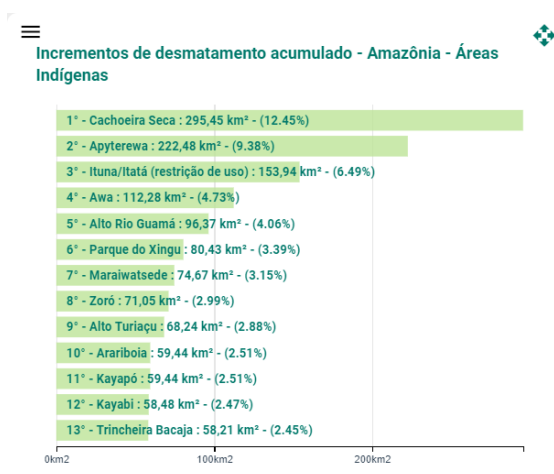
Dados do portal Terra Brasilis, do INPE, captam quadro semelhante, com atualização em dezembro de 2019:

Figura 11 - Altamira na primeira posição no ranking de desmatamento



Fonte: INPE, 2019

Figura 12 - Terras indígenas de Altamira nas três primeiras posições do ranking de desmatamento



Fonte: INPE, 2019

No recente episódio do aumento das queimadas na Amazônia, Altamira mais uma vez figura em segundo lugar na lista de focos de incêndios. Estudos correlacionam áreas de grande desmatamento às áreas com mais focos de incêndios na Amazônia, identificando que a coincidência entre as cidades em ambas as listas seria indicativa de que os incêndios teriam se iniciado por conta de fenômenos naturais (SHALDERS, 2019).

O retrato da situação socioambiental da área impactada pela UHE Belo Monte, notadamente do município de Altamira, que antes da instalação do empreendimento ocupava posições mais cômodas nos *rankings* de violência e desmatamento, demonstra que as medidas estabelecidas no licenciamento ambiental não atingiram os objetivos de prevenir, mitigar e compensar os danos socioambientais decorrentes da obra de maneira satisfatória.

Além disso, esses dados colocam em xeque os resultados da análise socioambiental de projetos realizada pelo BNDES.

Ainda que, à época, tais dados ou dados equivalentes não estivessem disponíveis, em abril de 2011 a CIDH concedeu medida cautelar de paralisação das obras em razão de seus riscos socioambientais. Referida medida veio a lume na mesma época dos primeiros contratos firmados entre a Norte Energia e o BNDES, indicando que a posição da análise socioambiental foi indiferente em relação à medida determinada pela CIDH.

Ademais, desde 2005, organizações da sociedade civil atuam em diálogo com o Banco, pedindo o fortalecimento das políticas de transparência e socioambientais da instituição (SPINK, 2013); contudo, pelos dados acima expostos, com resultados aquém do desejado, o

que sugere que, tanto a governança socioambiental do BNDES quanto a participação da sociedade civil no controle de riscos e danos socioambientais tiveram alcance limitado.

3.5 Conclusão parcial

A partir da observação e descrição do caso em análise, como proposto inicialmente, obteve-se, após a explicitação da Política Operacional Socioambiental do BNDES e do histórico da UHE Belo Monte, dois exemplos de imposição dos efeitos de decisões exógenas ao Ibama e à Funai, provenientes da fase decisória do planejamento energético nacional, como forma de manifestação da força do Novo Ativismo Estatal dos governos trabalhistas, em tensão com constatações técnicas desfavoráveis, acomodadas, de forma institucional, à decisão política previamente estabelecida.

Em momento posterior, a observação das evidências acerca da situação atual da localidade afetada revela a insuficiência das medidas adotadas no bojo do processo de licenciamento ambiental para mitigar danos ao meio ambiente e à população afetada, que, talvez, em mera hipótese, pudessem ter sido mais efetivas, caso não houve a suavização das constatações técnicas desfavoráveis, em prol do avanço do projeto desenvolvimentista, mediante a assinatura de termos de acordo viabilizadores da licença de operação.

No tocante aos direitos das pessoas afetadas pelo empreendimento e às demandas da sociedade civil, as unidades de análise relativas aos arranjos democráticos, de participação e controle social serão vistas, *in action*, em interação com as estruturas e arranjos institucionais descritos até este momento, no capítulo que segue, como forma de avaliar a existência de transformação institucional provocada por essa relação e em que medida isso teria ocorrido.

4 UNIDADES DE ANÁLISE: FASE AMBIENTAL: NOVOS ARRANJOS DEMOCRÁTICOS: PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL (*IN ACTION*)

4.1 Introdução

A origem desenvolvimentista e tecnicista do BNDES na década de 1950 repercute de diversas formas no cenário da retomada de seu ativismo durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Sua estrutura insulada da política e sua atuação reputada eficiente, mediante a qualidade técnica do seu corpo burocrático e seu sistema de decisões colegiadas, são parte da cultura do banco e são características reconhecidas pela literatura que o estuda (COLBY, 2013; DIAS, 2017; SCHAPIRO, 2017; SPINK, 2013).

No entanto, as demandas democráticas de participação, controle social e *accountability* das instituições, em tempo atuais, têm representado um desafio para o banco e para os estudos que tentam compatibilizar arranjos institucionais dos Estados desenvolvimentistas com os arranjos democráticos¹⁰⁴ (PRADO; SCHAPIRO; COUTINHO, 2016).

Conforme já citado anteriormente, o embate entre a decisão da maioria e os direitos da minoria afetada, visto do ponto de vista da sociedade, como um todo, seria um jogo de soma zero (PRADO; SCHAPIRO; COUTINHO, 2016).

Não necessariamente, contudo, a única saída é a lógica utilitária ou a individualista extremada, havendo a alternativa deliberativa, dialogada. É nesse sentido que Prado, Schapiro e Coutinho (2016) apontam como possíveis saídas: os arranjos institucionais de diálogo, a centralidade e a necessidade de retorno da política, bem como o esforço de criar abordagens metodológicas que possibilitem a compatibilização entre legitimidade e efetividade na elaboração de políticas públicas e suas respectivas estruturas.

De forma mais modesta, a tentativa deste capítulo é descrever, como unidades de análise, arranjos de participação e, se possível, de controle social e *accountability*, na interação entre a burocracia do banco e atores privados e públicos, a respeito da temática socioambiental, como um aspecto de interesse na dinâmica do caso do processo de financiamento da UHE Belo Monte, de forma a examinar os resultados da comunicação estabelecida.

¹⁰⁴ Prado, Schapiro e Coutinho (2016) deixam claro que utilizam um conceito denso ou material de “democracia”, caracterizado não só por eleições livres e justas, mas pelo respeito a direitos de minorias e por demandas de transparência, *accountability*, freios e contrapesos e devido processo.

No caso da UHE Belo Monte, a dinâmica utilitarista favoreceu a posição governamental e do planejamento energético nacional, legitimados eleitoralmente pela maioria. A sociedade, contudo, perde, em razão de danos socioambientais ocorridos. Ainda que, no “braço de ferro”, prevalecessem os interesses das comunidades afetadas, a sociedade perderia grande parte dos custos afundados,¹⁰⁵ teria a execução do plano energético nacional atrasado, gerando mais custos e desperdícios de recursos.

Fora dessas duas lógicas, a coordenação de interesses poderia representar uma saída melhor, se conseguir compatibilizar mecanismos de participação democrática, sem comprometer a efetividade.

4.2 Plataforma BNDES

Muito embora se trate de movimento iniciado em 2005, momento anterior ao período analisado no presente trabalho, a experiência participativa com o BNDES mais referenciada na literatura foi o surgimento da Plataforma BNDES, sendo o embrião de todas as tentativas posteriores de diálogo com o banco (DIAS, 2017; SCHAPIRO, 2017; SPINK, 2013;¹⁰⁶ STEINBERG, 2017; VIEIRA; GIMÉNEZ, 2017).

Dada a sua importância e repercussão nas experiências subsequentes, bem como seu impacto registrado na burocracia do BNDES, o estudo da Plataforma BNDES, por se confundir com o próprio histórico de início de abertura burocrática do banco ao diálogo com a sociedade, abre o capítulo das unidades de análise.

Trata-se de um *cluster* de redes (SPINK, 2013), formando uma coalização de organizações não governamentais – ONGs espontaneamente formada ao redor de pautas comuns ou relacionadas, mediante a iniciativa, em 2005, de aproximação e diálogo feita pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE,¹⁰⁷ a cujo avanço aderiram outras ONGs, como a Rede Brasil.¹⁰⁸

¹⁰⁵ A expressão “custos afundados” ou “*sunk costs*” designa, na Economia, custos irrecuperáveis do investimento.

¹⁰⁶ Peter Spink era um dos responsáveis pela Plataforma BNDES.

¹⁰⁷ O IBASE tinha três linhas de atuação: 1) promover redes e coalizões, 2) capacitar atores para o *advocacy* e 3) promover o acesso à informação. “*Throughout its history Ibase’s work has been characterized by three fundamental approaches: 1) serving as a catalyst for networks and coalitions and helping to bring new issues to the public agenda, 2) building the capacity of other civil society actors to lead the lobbying and advocacy efforts once an issue has gained prominence, and 3) promoting access to information as a key element of democratization.*” (SPINK, 2013).

¹⁰⁸ A Rede Brasil atuava com *bank watching* de organizações multilaterais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, voltando sua atenção ao BNDES à medida que este ganhava protagonismo internacional durante os governos do Partido dos Trabalhadores (SPINK, 2013).

Após promessas infrutíferas de diálogo com o então presidente do banco, Guido Mantega, esse conjunto de redes lançou, em julho de 2007, dois meses após a nomeação de Luciano Coutinho¹⁰⁹ para a presidência do banco, um documento conjunto com outras 24 organizações, denominado de “Plataforma BNDES”, com uma pauta consensuada de políticas demandadas pelos organismos da sociedade civil.

O documento era dividido em quatro eixos:

A Plataforma BNDES que aqui propomos aponta para quatro eixos, para os quais demandamos uma reorientação do Banco:

1. Transparência e necessidade de publicidade
2. Participação e controle social
3. Desenvolvimento de critérios e parâmetros:
 - a. Territoriais/Regionais b. Socioambientais c. Climáticos d. Gênero e raça / etnia e. Trabalho e renda
4. Políticas setoriais para as seguintes áreas: a. Infra-estrutura social b. Descentralização do crédito c. Desenvolvimento rural sustentável e agroecológico d. Energia e clima e. Integração regional. (PLATAFORMA BNDES, 2007)

Dentre diversas recomendações realizadas, consta, do eixo 4, item *d*, a seguinte:

Recomendamos ao BNDES condicionar o processo de concessão/liberação de financiamentos a concessionárias de geração de energia elétrica para novas usinas à conformidade no tratamento das questões sociais e ambientais. Dessa forma, empresas possuidoras de passivos ambientais e sociais pendentes não deverão ser consideradas habilitadas para receber novos financiamentos do Banco. (PLATAFORMA BNDES, 2007)

No eixo 2, relativo à participação e controle social, a Plataforma insta o BNDES a avançar nos canais de interlocução com a sociedade civil, uma vez que não possui nenhum canal de interlocução regular além do conselho de administração e da ouvidoria.

A ouvidoria do BNDES foi estruturada para o encaminhamento de denúncias, sugestões e agradecimentos/elogios ou reclamações, solicitações e dúvidas não solucionadas através dos canais de atendimento convencionais (BNDES, [s.d.]).

Como se nota, a ouvidoria do BNDES não foi formatada para ser um canal de participação e controle, nem um mecanismo de solução de disputas, a exemplo do que ocorre nos organismos multilaterais ou em outros bancos de desenvolvimento, não havendo registros

¹⁰⁹ Luciano Galvão Coutinho foi presidente do BNDES por nove anos, entre maio/2007 e janeiro/2010 e de janeiro/2010 a maio/2016 — ou seja, desde o final do governo Lula da Silva, passando por todo o governo Rousseff. Doutor em Economia pela Universidade Cornell (EUA), foi professor visitante nas Universidades de Paris XIII, do Texas e USP, além de professor titular na Unicamp. Formou-se em Economia pela USP e, durante o curso, recebeu o prêmio Gastão Vidigal como melhor aluno de Economia de São Paulo (CODO, 2014).

de que tenha sido provocada a solucionar conflitos decorrentes de impactos na vida de pessoas afetadas por obras financiadas pelo banco.

A IFC e o Banco Mundial estabelecem a necessidade da existência de setores dedicados à temática socioambiental e de um canal de diálogo, reclamações e denúncias, a exemplo do Compliance Advisor Ombdsman – CAO, da IFC (CAO, [s.d.]), do Painel de Inspeção do Banco Mundial (WORLD BANK, [s.d.]), do Mecanismo Independente de Consulta e Investigação – MICI, do BID ([s.d.]), do Mecanismo Independente de Reclamações, do KfW DEG (KfW, 2017). O Grupo Banco Mundial e o BID, possuem, ainda, um Grupo de Avaliação Independente (IEG, [s.d.]).

Esses canais, em que pese as especificidades de cada instituição, têm a característica comum de institucionalizar um canal permanente de escuta, com autonomia interna para buscar solucionar conflitos que se lhe apresentam. Nesse sentido, a Plataforma BNDES desejava que fosse criada uma Política de Participação e Controle – PPC que regulasse e desse periodicidade a esse necessário diálogo entre sociedade civil e BNDES.

Após um início animador, com avanços na pauta de transparência, tendo o banco iniciado a divulgar dados das operações financeiras com seus clientes, os diálogos param de avançar e, a partir daí, a Plataforma sobe o tom das conversas, realizando eventos para discussões e ganhando espaço na mídia organizando manifestações em frente ao Banco.

Segundo Vieira e Giménez (2017), de 2007 a 2009 os principais temas de debate entre o BNDES e Plataforma foram a política de transparência e a produção de energia. Paralelamente, à época, o BNDES concedia o apoio financeiro para a construção das hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio, do Rio Madeira, e aos estudos prévios de Belo Monte.

Desde 2005, o BNDES já havia lançado sua primeira Política Socioambiental e, logo em seguida, havia lançado o programa de financiamento de PBAs para projetos de infraestrutura com grande impacto ambiental.

Naquele momento, os leilões das usinas do Rio Madeira e Santo Antônio, em 2007, e Jirau, em 2008, já estavam nos horizontes do BNDES, que lhes financiava os estudos ambientais. Aos olhos do banco, essa já era parte de sua política ambiental, porque financiar os estudos de prevenção e mitigação de impactos ambientais já seria considerada uma prática ambientalmente correta. Além de correta, para o banco era conveniente, pois era necessário o inventário de tais impactos para a avaliação dos riscos do empreendimento a compor o *project finance*.

Anote-se que a criação, em 2009, pela Resolução BNDES n. 1.719/2009, de 17 de fevereiro de 2009,¹¹⁰ da AMA também ocorreu nesse mesmo período, bem como a Gestão do Fundo Amazônia. Em 2010, foram oficializadas a Política (Operacional) Socioambiental do BNDES,¹¹¹ com procedimentos para as diferentes etapas do processo de concessão de apoio financeiro, e a Política (Corporativa) de Responsabilidade Social e Ambiental do BNDES – PRSA. A criação do Comitê de Sustentabilidade Socioambiental – CSS,¹¹² por sua vez, somente ocorreria após a Resolução CMN n. 4.327/2014.¹¹³

Em novembro de 2009, a Plataforma ajudou a organizar o “I Encontro Sul Americano de Populações Afetadas pelos Projetos Financiados pelo BNDES”, a que compareceu Luciano Coutinho recebendo a pauta, mas sem se comprometer (VIEIRA; GIMÉNEZ, 2017).

Note-se que foi sob a presidência de Luciano Coutinho, de 2007 a 2016, que todo o processo e de implantação do projeto da UHE Belo Monte ocorreu, abarcando, portanto, todo o período de análise da presente pesquisa — que vai de 2009 a 2015.

Em fevereiro de 2010, com a Licença Prévia n. 342/2010 (BRASIL, 2010) concedida pelo Ibama, a construção da UHE Belo Monte ganhava espaço na mídia e gerava protestos em frente ao banco, que anunciara ser o apoiador do empreendimento.

Ainda, em fevereiro de 2010, o Banco lança uma nova fase do seu projeto de transparência, divulgando mais dados sobre seus contratos, o que gerou otimismo entre alguns integrantes da Plataforma, que acreditavam que a pressão estava funcionando; outros, porém, preferiam a estratégia da construção de uma agenda positiva dialogada com o banco (SPINK, 2013).

Em março de 2010, o BNDES recebe seu primeiro pedido de informações por parte da Procuradoria Geral da República e uma notificação extrajudicial, assinada por lideranças indígenas e organizações da sociedade civil, incluindo o Ibase e a Rede Brasil, atribuindo corresponsabilidade ao BNDES por todos os danos socioambiental a serem causados na região da UHE Belo Monte. Esses movimentos marcaram a mudança de tática, por parte de alguns

¹¹⁰ Por meio do Pedido de Informações n. 99903000607201900, feito pelo E-SIC da CGU, obteve-se do BNDES todas as resoluções alteradoras da estrutura dos setores socioambientais do Banco, desde a criação da AMA com a Res. n. 1.719-2009, com o rol de atribuições das Áreas, Departamentos e Gerências socioambientais, de 2009 a 2019, que constarão como anexos do presente trabalho e serão analisadas mais abaixo.

¹¹¹ Não se confundem as Políticas Operacionais Socioambientais do BNDES, relacionadas com os instrumentos e procedimentos operacionais, com a Política Corporativa de Responsabilidade Social e Ambiental – PRSA, que diz respeito aos princípios, diretrizes, estratégia e governança socioambientais da instituição, em todas as suas atividades.

¹¹² Posteriormente denominado “Comitê de Sustentabilidade Socioambiental e Desenvolvimento Territorial”.

¹¹³ A íntegra da Resolução CMN n. 4.327/2014 comporá o conjunto de anexos do presente trabalho.

membros da Plataforma, o que gerou uma série de debates internos na coalizão, que era heterogênea desde o início.

Registre-se que o leilão de concessão da UHE Belo Monte ocorreria em abril de 2010 e as eleições presidenciais seriam em novembro de 2010, com a candidatura da ex-Ministra do Meio Ambiente dos governos petista, Marina Silva, pelo Partido Verde, que tinha o apoio de um setor das organizações ambientalistas. A Plataforma decidiu se reunir depois das eleições para discutir suas táticas em relação ao BNDES, de agenda positiva *versus* a de litigância, ficando estabelecido, que o nome da Plataforma somente poderia ser utilizado mediante consenso de seus membros.

Entre julho e agosto de 2010, antes da eleição, o BNDES foi assunto de diversas reportagens, nos maiores jornais do país, com notícias críticas em relação à sua atuação e falta de transparência (SPINK, 2013).

Após o episódio de exoneração, a pedido, do presidente do Ibama, e a regularização dos relatórios técnicos que eram desfavoráveis ao empreendimento, em 26 de janeiro de 2011 a UHE Belo Monte recebe a Licença de Instalação de obras iniciais n. 770/2011. E, em fevereiro de 2011, o BNDES é citado, juntamente com os órgãos governamentais, em sua primeira ACP relativa à UHE Belo Monte, a de n. 0000968-19.2011.4.01.3900, questionando a LI n. 770/2011, requerendo a condenação do BNDES em obrigação de não fazer, isto é, não liberar os recursos destinados para a obra.

Não obstante, em 31 de março de 2011, foi firmado o primeiro contrato entre o BNDES e a NESÁ. Em seguida, em 01 de junho de 2011, vem a Licença de Instalação n. 795/2011 e, com ela, em 16 de junho de 2011, o segundo contrato com o BNDES é firmado.

A esta altura, o momento da Plataforma BDNES havia se enfraquecido em meio a debates internos, enquanto a construção da UHE Belo Monte já andava em compasso acelerado.

4.3 Fórum de Diálogo com a Sociedade Civil

Em 2012, em uma reunião requerida pelas organizações civis, lideradas pelo Ibase, Luciano Coutinho comparece e se diz ressentido em relação ao tratamento que as organizações conferiram ao banco; contudo, em prosseguimento demonstrou vontade de resgatar os diálogos aos quais se comprometeu, sendo aceita a proposta das organizações civis, formatando-se, em sequência, após encontros informais, o espaço oficial, instituído ao fim de 2013, chamado de

Fórum de Diálogo: Sociedade Civil e BNDES,¹¹⁴ segundo entrevistas concedidas a Vieira e Giménez (2017).

Nesse meio tempo, em 2012, foram firmados os outros três contratos entre o BNDES e a NESA e, de abril de 2011 a maio de 2013, foram realizadas 387 operações com o CCBM.

Em 2013, o BNDES é citado para responder à segunda ACP relativa à UHE Belo Monte, de n. 25799-63.2013.4.01.3900, em que é demandado a pagar indenização por danos pela omissão nos estudos e a indenizar a comunidade Xikrin por danos morais.

A partir de novembro de 2013, no espaço do Fórum de Diálogo entre o BNDES e a Sociedade Civil, foram realizadas as seguintes reuniões temáticas, contando com a presença de representantes de trinta organizações não governamentais e movimentos sociais de relevância no contexto brasileiro, tendo a última sido realizada em novembro de 2015:

Quadro 11 - Reuniões do Fórum de Diálogo entre o BNDES e a Sociedade Civil

Reunião de Instauração do Fórum - 12 e 13/11/2013

Reunião Temática: Transparência e Acesso à Informação - 12/02/2014

Reunião Temática: Política Socioambiental - 14/05/2014

Reunião Temática: Política Social - 08/10/2014

Reunião de Balanço do Fórum - 15/01/2015

Discussão de Temas para o Fórum - 27/05/2015

Reunião Temática: Apoio Internacional - 04/11/2015

Fonte: BNDES¹¹⁵

A partir da saída de Luciano Coutinho, em maio de 2016, da presidência do banco, na gestão dos cinco presidentes que se seguiram até a presente data,¹¹⁶ as reuniões não mais ocorreram.

O funcionamento dessas reuniões ocorria no formato de apresentações, inclusive por parte do banco, sobre a temática estabelecida em um texto-base enviado com um mês de antecedência, em relação à data acordada entre as partes, para que o tema tivesse tempo de ser

¹¹⁴ Steinberg (2017) afirma que o marco normativo de introdução desse instrumento de deliberação está previsto, abstratamente, no item 6, tópico “m”, do documento anexo à Resolução DIR n. 2880/2015, com a seguinte redação: “(m) cooperar com o poder público, órgãos de controle, reguladores, *sociedade civil* organizada e imprensa para o melhor atendimento às suas demandas relacionadas à transparência”.

¹¹⁵ Pedido de Informação n. 99903000593201916, realizado pelo sistema E-SIC da CGU, em 22 nov. 2019.

¹¹⁶ Maria Silvia Bastos Marques, Paulo Rabello de Castro, Dyogo Henrique de Oliveira, Joaquim Levy e Gustavo Montezano.

discutido internamente no banco. Após as apresentações os debates eram abertos, resultando em recomendações ao banco, das quais, contudo, não houve registro.

As referidas reuniões eram esporádicas e dependiam mais da disposição do presidente do que da demanda social (STEINBERG, 2017).

Dos três temas abordados, a pauta da transparência foi a que mais avanços obteve; por outro lado, o debate sobre a política socioambiental praticamente não avançou, uma vez que o banco afirmava sua posição de respeito às decisões do Ibama e que, na posição de financiador, não poderia ser mais restritivo que as regulações temáticas do governo. As organizações civis insistiam que o BNDES deveria adotar critérios socioambientais próprios e juízos independentes sobre o tema (VIEIRA; GIMÉNEZ, 2017).

4.4 Lei de Acesso à Informação e a Controladoria Geral da União – CGU

Paralelamente, porém, conquanto se pudesse afirmar que houve avanços no tocante à transparência das operações e contratos, isso não se verifica no tocante à documentação pertinente às análises socioambientais.

O BNDES exige, nos empreendimentos de maior risco ambiental, que o tomador contrate, às suas expensas, auditoria ambiental independente, para subsidiar o acompanhamento do atendimento das condicionantes e da manutenção das licenças ambientais pelo banco, fazendo-lhe as vezes.

A ONG Instituto Socioambiental – ISA relata que, em julho de 2013, solicitou acesso a relatórios de auditoria socioambiental na região da UHE Belo Monte, por meio da Lei de Acesso à Informação (ISA, 2015).

O banco, porém, recusa a apresentação dos Relatórios Trimestrais da NESA ao BNDES, sob o argumento do sigilo bancário e da cláusula de confidencialidade aposta no contrato entre a NESA e a consultoria independente.

O ISA recorre à CGU, que emite decisão acatando parecer no Pedido de Informações n. 99903.000463/2013- 98, segundo o qual, no âmbito da regulação ambiental, a publicidade e o acesso à informação são a regra, razão pela qual o BNDES deve disponibilizar a informação em forma que assegure a identificação e compreensão dos itens que tenham relação direta ao escopo mínimo da auditoria independente (CGU, 2014; ISA, 2014a).

Em cumprimento à decisão da CGU, o BNDES reafirma que os relatórios: (i) apenas apresentam “conteúdo mínimo” ambiental, por serem extraídos e compilados de documentos públicos, (ii) que teriam “escopo específico” de subsidiar o acompanhamento ambiental do

contrato pelo BNDES (não servindo para desafiar os relatórios feitos pelo licenciador), e que (iii) a decisão de disponibilizar os relatórios cabe ao banco, uma vez que os documentos seriam de propriedade da NESA, na posição de contratante da consultoria independente, e que possuem informações, dados, avaliação e opiniões da NESA e da consultoria independente, de acesso restrito assegurado por sigilo contratual (BNDES, 2014b; ISA, 2014a).

O BNDES prossegue, na Nota Técnica da Área de Infraestrutura/Departamento de Energia- AIE/DEENE n. 042/2014, apresentando as informações que reputa não cobertas pelo sigilo, em forma de resumo e extratos, dando cumprimento à decisão da CGU, valendo-se, no entanto, do disposto no § 2º do art. 7º da Lei n. 12.527/2011: “§ 2º - Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.”

Na referida nota técnica, o BNDES informa que os relatórios trimestrais não podem ser disponibilizados com a ocultação das partes sigilosas, porque esses dados estão indissociavelmente apostos nos documentos, de forma que apresenta um relato resumido do formato e da estrutura do 1º Relatório de Monitoramento Socioambiental Independente do Projeto UHE Belo Monte para o BNDES – Julho 2013 (NESA, 2013), referente ao período de janeiro a junho de 2013, e de seu conteúdo. Em linhas gerais, o BNDES traça um panorama sobre o plano de trabalho do relatório, detalhando um pouco mais o seu índice, desde a introdução até as conclusões.

Esse relato sobre os relatórios, contudo, traz duas listas: (i) o rol de documentos utilizados pela auditoria independente para a produção da análise ambiental; e (ii) o rol das reuniões realizadas em Altamira com a participação dos auditores. Apesar de terem sido apresentados sem maiores detalhes, sendo apenas elencados em listas, é possível observar alguns detalhes.

Foram utilizados 79 documentos, dos quais, com exceção de notas, ofícios e outros documentos produzidos pelo Ibama ou pela Funai, os demais são, em grande parte, de produção da própria NESA ou da CCBM, conforme afirma o BNDES (2014) em sua nota técnica:

Como será descrito a seguir, a metodologia de trabalho da empresa de consultoria socioambiental independente, ao atender o escopo mínimo previsto no Anexo II do Contrato de Financiamento, utiliza-se de informações de domínio público — cujas fontes são os órgãos ambientais, no âmbito de processo aos quais são conferidos publicidade — e informações privadas, cujas fontes são partes privadas, a exemplo da própria Norte Energia S/A e de terceiros.

Da referida lista de documentos-base utilizados no relatório, constam apenas dois produzidos por entidades ou comunidades afetadas: (i) ofício das famílias residentes na Volta Grande do Xingu; e (ii) carta da Associação Koatinemo solicitando participar da execução do PBA-CI. Pode-se considerar como documento que expressa demandas da população local, também, a Ata de Reunião de Negociação Norte Energia Terras Indígenas da Volta Grande.

De outro lado, o exame da lista de reuniões e visitas realizadas pelos auditores independentes, em Altamira, evidencia que, em sua 1ª Missão de Vistoria, de 13 de maio de 2013 a 12 de julho de 2013, foram realizadas 71 reuniões, todas com a participação de pessoas da Norte Energia e algumas com pessoas das empresas subcontratadas e da consultoria independente. Em oito oportunidades, houve a participação de representantes do governo (sem maiores especificações), e, em cinco ocasiões, um representante da Universidade Federal do Pará – UFPA, participou das reuniões. Pelo que consta, em nenhuma oportunidade os auditores fizeram reunião com representantes das pessoas afetadas.

Após a decisão da CGU determinando a divulgação dos relatórios, a NESA começa a divulgar, em seu próprio site, os relatórios de monitoramento socioambiental independente do projeto UHE Belo Monte para o BNDES. Até a presente data,¹¹⁷ foram disponibilizados os 24 relatórios trimestrais produzidos para o acompanhamento pelo banco, cobrindo o período de janeiro de 2013 a junho de 2019.

4.5 Relatórios de monitoramento da auditoria independente

Da leitura do 1º Relatório de Monitoramento Socioambiental Independente do Projeto UHE Belo Monte para o BNDES – julho 2013 (NESAs, 2013),¹¹⁸ foi possível constatar que entrevistas fazem parte da metodologia utilizada para a sua elaboração. Há uma seção de anexos para elencar as entrevistas, os documentos utilizados e os registros fotográficos captados nas visitas e vistorias; contudo, os anexos não são disponibilizados, estando em branco.

Consta do texto do 1º Relatório de Monitoramento Socioambiental Independente do Projeto UHE Belo Monte para o BNDES duas citações de entrevistas, sendo que uma foi dada por funcionários da CCBM e outra cita uma fala de uma liderança indígena, cujo conteúdo compõe o quadro a seguir.

Em breve análise nos demais 23 Relatórios, foi possível identificar a reprodução do mesmo padrão encontrado no primeiro relatório de não estarem acompanhados anexos e de

¹¹⁷ Janeiro de 2020.

¹¹⁸ Atualizado para agosto de 2013.

citar entrevistas,¹¹⁹ em caráter apenas eventual e subsidiário ao longo do texto, apenas como forma de reforçar algum tema objeto do relatório, sem, contudo, representar qualquer mecanismo de oitiva e recebimento de denúncias por parte da população atingida.

No Quadro 12, apresenta-se a transcrição de trechos dos relatórios em que há a menção à entrevista, realizada pelos auditores independentes, com alguma pessoa objeto de atendimento no âmbito dos programas de compensação ambiental, excluídas as menções a entrevistas com funcionários da empresa. Consta do Quadro 12, também, o *status* das condicionantes, segundo o acompanhamento feito pelos relatórios da auditoria independente.

Quadro 12 - Análise dos 23 relatórios de monitoramento socioambiental independente do projeto UHE Belo Monte para o BNDES, com trechos de entrevista com pessoas afetadas e com o quantitativo de condicionantes por *status* de atendimento

<i>Relatório n.</i>	<i>Trechos de entrevistas citados no relatório/ n. de condicionantes conforme status constantes do Quadro de acompanhamento 3.0a¹²⁰</i>
1 – jan. a jun. 2013	Em entrevista realizada em 17 de maio de 2013, na sede da ABEX, Bepe Kamoty, o presidente da Associação, afirmou que está satisfeito com o relacionamento com a Norte Energia. As palavras desta liderança Xikrin revelam que a parceria com a ABEX é percebida pelos Xikrin como um avanço na implantação do PBA-CI. (p. 97) Não atendidas - x
2 – jul. a set. 2013	sem resultados /condicionantes da LI não atendidas - 7
3 – out a dez. 2013	Segundo esta liderança da Terra Indígena Arara da Volta Grande, a presença da equipe da Verthic está sendo bem-vinda pela comunidade. Diz ele: “a Verthic está lá para deixar a comunidade se expor. Eles estão mais como ouvinte para trazer os problemas da comunidade” (entrevista 14 fev. 2014, p. 29) Ainda é cedo para analisar a avaliação que os próprios indígenas fazem das ações do Programa de Atividades Produtivas – PAP; contudo, sabe-se que há críticas positivas e negativas. Segundo Adaauto Arara, liderança da aldeia TerraWanga, na TI Arara da Volta Grande, entrevistado em 14 de fevereiro de 2014, ainda é baixo o envolvimento da comunidade com as ações do Programa de Atividades Produtivas. Adaauto falou especialmente do plantio de mudas frutíferas, que não foi realizado “de acordo com as tradições da comunidade”. Por outro lado, a promoção de intercâmbio de experiências produtivas entre as aldeias, assim como o apoio e a participação efetiva de professores indígenas são avaliados como aspectos positivos do programa. Essas e outras críticas estão sendo consideradas na avaliação do respeito. Adaauto Arara enfatizou a opinião dos mais velhos. Diz ele: “os antigos têm o conhecimento da região, tanto faz no inverno e no verão. Mas com a transformação do rio eles não têm mais conhecimento. Então ficam com medo quando um sai pelo rio para cá e para lá.” (Entrevista 14 fev. 2014, p. 32-33) /condicionantes da LI não atendidas - 3
4 – jan. a mar. 2014	sem resultados /condicionantes da LI não atendidas - 3

¹¹⁹ Foi realizada a busca, nos 24 Relatórios disponibilizados no site da Nesa, utilizando como termo chave a palavra “entrevista”, que leva aos trechos em que são mencionadas entrevistas de funcionários e de pessoas das comunidades locais, bem como a um conjunto de entrevistas realizado.

¹²⁰ A partir do segundo relatório e em todos daí em diante, o item 3.0 – Conformidade legal é acompanhado do Quadro n. 3.0a, com o Resumo do Status de Atendimento às Condicionantes da LI n. 795/2011 e, a partir de 24 de novembro de 2015, também da LO n. 1.317/2015.

5 – abr. a jun. 2014	<p>Excelente resultado tem conseguido este projeto, assim como houve avanço no Projeto de Reparação, que também encontrou um caminho de integração com as atividades de reassentamento e de monitoramento das famílias que já ocuparam os novos loteamentos. Está é uma das questões mais delicadas nesse processo e, até a presente missão, o nível de satisfação das pessoas realocadas para as novas moradias é bem positivo, segundo entrevistas realizadas em campo. (p. 7)</p> <p>/condicionantes da LI não atendidas - 0</p>
6 – jul. a set. de 2014	<p>sem resultados</p> <p>/condicionantes da LI não atendidas - 0</p>
7 – out. a dez. 2014	<p>sem resultados</p> <p>/condicionantes da LI não atendidas - 0</p>
8 – jan. a mar. 2015	<p>sem resultado</p> <p>/condicionantes da LI não atendidas - 0</p>
9 – abr. a jun. 2015	<p>Foi possível entrevistar alguns pescadores, alguns ribeirinhos e, apesar de a amostra não ter sido muito grande, verificou-se que há um nível alto de satisfação da população atingida e uma adaptação de grau também satisfatório aos novos locais de moradia. Embora os pescadores não tenham sido tratados como categoria profissional específica ou como população tradicional, o modo de vida da população urbana que residia nas palafitas era mesclado com a atividade da pesca e com atividades suplementares de subsistência. O convívio com o rio, segundo os entrevistados, está enraizado na sua forma de vida, quer seja na beira desse rio, quer seja em bairros um pouco mais distantes da orla. Existem até meios de transporte específicos para os pescadores que utilizam o rio cotidianamente, como os carroceiros e alguns veículos particulares que funcionam como frete. Existe toda uma adaptação da cidade de Altamira a essa nova forma de convivência com o rio e às mudanças que estão ocorrendo. (p. 9)</p> <p>No decorrer das missões de monitoramento realizadas pelo consultor independente, tem-se pesquisado e conversado informalmente com os usuários e reassentados nas novas modalidades de assentamento do empreendimento. Nesta última missão (10ª), foi possível conversar com pescadores, alguns reassentados em áreas urbanas e outros que foram para a área rural. Aqueles reassentados para a área urbana foram encontrados na beira do rio, munidos de instrumento e mantimentos, alguns com a família e outros sozinhos, partindo para atividade de pesca, que duraria em torno de quatro a cinco dias. Não foi verificado antagonismo ou insatisfação por parte desses entrevistados em relação à sua nova condição de vida. Mesmo aqueles que residiam na área urbana, em palafitas na beira do rio, e agora residem nos RUCs, comentaram que continuam pescando e mantendo sua atividade normalmente, com a diferença de que, agora, usam carroceiros ou veículos de amigos ou alugados para chegar ao porto de embarque/desembarque de seus barcos. (p. 128)</p> <p>Foram consultados informalmente cinco pescadores sobre a proposta da Norte Energia – NE de construir alguns pontos de apoio nas ilhas e áreas ribeirinhas, após o enchimento do reservatório, em locais indicados por eles, contendo toda a infraestrutura necessária para abrigá-los durante a atividade da pesca. Dos cinco pescadores entrevistados, três mostraram-se favoráveis. Não se trata de uma amostra representativa, mas dá indícios de uma possível negociação amigável com a categoria. (p. 129)</p> <p>/condicionantes da LI não atendidas - 0</p>
10 – jul. a set. 2015	<p>Foram visitados todos os RUCs implantados e foram feitas entrevistas com os moradores que têm demonstrado, ao longo desses monitoramentos do consultor independente, que estão satisfeitos com a sua nova condição de vida. (p. 8)</p> <p>Outro morador que quase desistiu foi um senhor que residia na propriedade do irmão e, como agregado e trabalho da terra, teve direito a reassentamento. Segundo a entrevista realizada com ele, já tinha perdido as esperanças de conseguir o lote, pois demorou quase dois anos para o reassentamento ser implantado. Na entrevista, ele ficou muito emocionado, porque finalmente estava na sua casa, que foi arrumada com a ajuda da família e onde ele vai residir com um sobrinho. (p. 136)</p> <p>/condicionantes da LI não atendidas - 0</p>

	/pendências apontadas pelo IBAMA para a LO – 2 parcialmente atendidas e 2 não atendidas
11 – out. a dez. 2015	<p>Ainda no escopo da gestão territorial, registra-se o atendimento à condicionante da LP que obrigada a “Eleição de área para a comunidade Juruna do Km 17”. Nesse sentido, foi adquirida e doado para a União a Gleba Icarai, totalizando 2.300 hectares. Com isso, não apenas está cumprida a exigência do licenciamento, mas, igualmente importante, estão sendo iniciadas as atividades para a implantação dos programas e projetos do PBA-CI junto a essa comunidade. As lideranças indígenas entrevistadas na aldeia Boa Vista em 17 de fevereiro de 2016 manifestaram grande satisfação com a aquisição e grandes expectativas com o desenvolvimento dos PBA-CI nessa nova área. (p. 24)</p> <p>A sétima condicionante da LP, relacionada à eleição de área para a comunidade indígena Juruna do Km 17, está plenamente atendida, uma vez que em 16 de julho de 2015 a Norte Energia finalizou o processo de compra da área indicada pelos indígenas. Em 26 de junho de 2015 a Funai, através do Ofício n. 539/2015-DPT, encaminhou à Norte Energia termo de acordo solicitando providências para desocupação do imóvel destinado à constituição da Reserva Indígena Juruna do Km 17. A área adquirida, conhecida como Gleba Icarai, totaliza 2.300, hectares, e já está sendo ocupada pelos indígenas, que iniciaram, junto com o Programa de Atividades Produtivas, o preparo da terra para cultivo. As lideranças indígenas entrevistadas na aldeia Boa Vista em 17 de fevereiro de 2016, manifestaram grande satisfação com a aquisição e grandes expectativas com o desenvolvimento dos PBA-CI nessa nova área. Esta condicionante não tem correlato nas ações necessárias recomendadas pela Informação 233/2015. (p. 107)</p>
12 – jan. a mar. 2016	<p>/condicionantes da LO não atendidas – 0 (1 atendida e as demais “em atendimento”)</p> <p>Durante a 13ª Missão de vistoria foi possível constatar que os moradores que foram reassentados há mais tempo, na fase inicial do reassentamento rural coletivo, estão bem adaptados, alguns com suas plantações bem-desenvolvidas e já em produção. No entanto, verificou-se que, em alguns casos, ainda há necessidade de acompanhamento por parte da equipe de ATEs e do Projeto de Reparação, pois certos moradores entrevistados ainda apresentaram dúvidas sobre os direitos adquiridos e sobre as melhores práticas de produção agrícola. Deve-se atentar também para o fato de que alguns optantes pelo reassentamento não tinham experiência prévia como agricultores e passam por uma fase de adaptação que demanda maior acompanhamento e assessoria para a obtenção de resultados futuros duradouros. (p. 8)</p> <p>No período foi realizada pesquisa de satisfação com usuários do STE, no âmbito do Projeto de Monitoramento do Dispositivo de Transposição de Embarcações (14.2.1), sendo 200 entrevistas ao todo. O estudo revelou um alto grau de satisfação geral dos usuários com o Sistema de Transposições. Destacaram-se os atributos: (a) simpatia e boa vontade dos funcionários do STE (8,9); (b) segurança do embarque/desembarque (8,9); (c) rapidez da carreta/trator ao transportar as embarcações (8,9); e (d) conforto da van (8,3). (p. 119)</p>
13 – abr. a jun. 2016	<p>/7 atendidas e as demais “em atendimento”</p> <p>sem resultados</p>
14 – jul. a set. 2016	<p>/13 atendidas e as demais “em atendimento”</p> <p>sem resultados</p>
15 – out a dez. 2016	<p>/14 atendidas e as demais “em atendimento”</p> <p>sem resultados</p>
16 – jan. a mar. 2017	<p>/14 atendidas e as demais “em atendimento”</p> <p>sem resultados</p>
17 – abr. a jun. 2017	<p>/14 atendidas e as demais “em atendimento”</p> <p>Com relação às reuniões do comitê gestor e dos subcomitês, a coordenação do Plano de Gestão segue preocupada com o enfraquecimento e a descaracterização destas instâncias. Desde a reunião realizada entre 5 e 9 de outubro de 2016, na cidade de Altamira, os indígenas não manifestam interesse na retomada das reuniões dos subcomitês. Ao ser entrevistado, no escritório da Norte Energia no dia 09 de agosto de 2017, o secretário do comitê gestor, o indígena Krore, da etnia Xikrin, deixou claro que os indígenas não se satisfazem com o caráter consultivo do Comitê Gestor Indígena</p>

	– CGI. Segundo ele informou, como secretário ele não pode falar em nome dos outros indígenas, pode apenas garantir que todos perguntam sobre a próxima reunião do CGI que está marcada para ocorrer no dia 09 de outubro. Embora não tenha demonstrado um tom conflitivo, o secretário do CGI enfatizou que os indígenas mais uma vez irão manter a natureza deliberativa desta instância. Este é, de fato, um tema delicado, pois inviabiliza a execução do PBA-CI pela Norte Energia ao incluir na pauta discussões e deliberações sobre temas que ultrapassam a competência e responsabilidade do empreendedor. A solução para esta e outras questões depende da realização dos seminários de avaliação nas aldeias. (p. 49)
	/13 atendidas e as demais “em atendimento”
18 – jul. a set. 2017	sem resultados
	/14 atendidas e as demais “em atendimento”
19 – out. a dez. 2017	sem resultados
	/12 atendidas e as demais “em atendimento” (2 que aguardavam manifestação do Ibama, após a manifestação voltaram para o <i>status</i> de “em atendimento”).
20 – jan. a mar. 2018	sem resultados
	/12 atendidas e as demais “em atendimento”
21 – abr. a jun. 2018	sem resultados
	/12 atendidas e as demais “em atendimento”
22 – jul. a set. 2018	sem resultados
	/12 atendidas, 1 não atendida ¹²¹ e as demais “em atendimento”
23 – out. a dez. 2018	sem resultados
	/12 atendidas, 1 não atendida e as demais “em atendimento”
24 – jan. a mar. 2019	sem resultados
	/12 atendidas, 1 não atendida e as demais “em atendimento”

Fonte: Elaboração própria

Da leitura do quadro 12 é possível observar que as entrevistas citadas pelos auditores independentes são pontuais e informais. Pode-se perceber que as entrevistas e falas citadas possuem tom otimista em relação aos desdobramentos do empreendimento e dos programas de mitigação e compensação estabelecidos no PBA, tanto o PBA geral como o PBA-CI.

Os relatórios trimestrais, elaborados pela empresa JGP Consultoria e Participações Ltda, de fato, conforme mencionado pelo BNDES em sua resposta ao ISA, têm “conteúdo mínimo”, ou seja, refletem e organizam os documentos públicos do Ibama e dos órgãos intervenientes e os documentos produzidos pela NESÁ em sua constante comunicação com os órgãos reguladores e controladores.

O acompanhamento do *status* das condicionantes não é realizado por meio de inquirições e juízos independentes realizados pelas missões da auditoria, mas por compilação dos ofícios e notas com a posição do Ibama a respeito de tais e quais condicionantes.

Em oito relatórios, a auditoria independente cita entrevistas informais que realizou em suas Missões de Monitoramento, em grande parte com conteúdo positivo em relação ao empreendedor.

¹²¹ A condicionante da LO reputada não atendida pelo Ibama é referente a: “c) Desenvolver projeto de assistência técnica de pesca destinado aos pescadores e ribeirinhos moradores das Reservas Extrativistas Riozinho do Anfrísio e Iriri, na região da Terra do Meio”. Sua regularização depende de atendimento de medidas apontadas pelo ICM-Bio como faltantes.

Das 71 reuniões feitas na missão do primeiro relatório de 2013, nenhuma contou com a presença de pessoas com os pontos de vista dos afetados pelo empreendimento e clientes dos programas de compensação. Ao contrário, essas reuniões alimentaram as missões de monitoramento com informações unilaterais em desproporção com as oportunidades dadas aos afetados, escutados em entrevistas informais, sem espaço institucional, ou reuniões, para contribuir com o monitoramento.

É possível que a disparidade entre as distâncias e oportunidades de interação possam afetar a elaboração dos relatórios, o que não significa qualquer ilicitude, mas um viés estabelecido pelos *inputs* fornecidos pela grande quantidade de contatos estabelecidos entre monitorado e monitor.

A lista de reuniões compõe o bloco de anexos de todos os relatórios; contudo, os relatórios disponibilizados no site da NESA não vêm acompanhados dos anexos, razão pela qual a análise se limitou apenas ao primeiro relatório de monitoramento, cujos detalhes foram disponibilizados na resposta do BNDES ao ISA.

4.6 Litigância estratégica

A litigância pode ser considerada uma outra forma de participação e controle social (BURKE; BARNES, 2018; KAGAN, 2001) que foi usada com frequência no caso de Belo Monte. Podemos citar as diversas Ações Cíveis Públicas do MPF e das defensorias contestando cada etapa do processo de licenciamento.¹²²

¹²² A respeito das ACPs do MPF (BRASIL, 2016), de acordo com o levantamento realizado, até a presente data (janeiro de 2020), somente duas ações transitaram em julgado: uma sentença extintiva sem resolução do mérito em ação cautelar (n. 0020224-11.2012.4.01.3900) e a primeira ACP (n. 5850-73.2001.4.01.3900), determinando a realização de licitação para a realização dos estudos de impacto ambiental. As demais permanecem pendentes. Há três acórdãos de provimento dos recursos ministeriais com a eficácia sobrestada pela concessão de suspensão de segurança (SLAT) pela presidência do TRF1, nas ACPs n. 709-88.2006.4.01.3903, n. 25999-75.2010.4.01.3900 e n. 968-19.2011.4.01.3900. Em primeira instância, são contadas até o momento: dez sentenças de improcedência (n. 283-42.2007.4.01.3903, n. 3843-98.2007.4.01.3900, n. 25779-77.2010.4.01.3900, n. 26161-70.2010.4.01.3900, n. 25997-08.2010.4.01.3900, n. 18026-35.2011.4.01.3900, n. 0028944-98.2011.4.01.3900, n. 0001618-57.2011.4.01.3903, n. 0002708-66.2012.4.01.3903 e n. 25799-63.2013.4.01.3900), cassando as liminares eventualmente concedidas nos processos a que diziam respeito; uma sentença de procedência em ação visando a instalação da DPU na localidade (n. 0001755-39.2011.4.01.3903); e uma sentença de parcial procedência no tocante a obrigação relativa às obras de saneamento básico (n. 0000328-36.2013.4.01.3903). Cinco processos não sentenciados tiveram o pedido de medida liminar deferida parcialmente, para determinar, em três deles, o cumprimento de condicionantes indígenas (n. 655-78.2013.4.01.3903, n. 1655-16.2013.4.01.3903 e n. 2694-14.2014.4.01.3903). A última ACP citada acima se refere à condicionante de Reestruturação e Fortalecimento da Funai, o que, de fato, não chegou a ocorrer. Foi concedida a medida liminar para que fosse atendida a condicionante, reputada descumprida. Em penalidade pelo descumprimento por parte da NESA, houve a concessão de nova liminar determinando a suspensão da licença de operação. No procedimento de SLAT n. 0003551-61.2016.4.01.0000/PA, foi suspensa a segurança pela presidência do TRF1. No processo n. 466-95.2016.4.01.3903,

No que diz respeito ao BNDES, foram duas ACPs, n. 0000968-19.2011.4.01.3900 e n. 25799-63.2013.4.01.3900.

Como já mencionado, a primeira se refere à cassação da Licença de Instalação para obras iniciais n. 770/2011, em o que o BNDES somente é demandado em relação à obrigação de não fazer, consubstanciada em suspender desembolsos para a NESA. Nesse processo houve a procedência do mérito em sede de apelação; contudo, sua execução foi suspensa pela presidência do TRF1. Por mais que fosse condenado, o impacto para o BNDES seria indireto, consistente na redução de capacidade financeira do tomador de adimplir o contrato, na hipótese de paralização do empreendimento.

Na outra demanda, o BNDES seria condenado a pagar indenização por danos morais ao povo Xikrin, por conta da solidariedade da responsabilidade ambiental. Como o pedido foi julgado improcedente, não houve repercussão para o BNDES, estando pendente de julgamento da apelação.

Observe-se que, do ponto de vista do contencioso judicial coletivo, a estratégia de litigância contra o BNDES encontrou o mesmo óbice das demais ações que desafiaram a UHE Belo Monte: a Suspensão de Liminares e Antecipações de Tutela – SLAT.

As duas ações coletivas não representaram riscos concretos ao BNDES; contudo, sua ciência a respeito das idas e vindas dos laudos técnicos desfavoráveis do Ibama à época da análise da Licença de Instalação prévia n. 770/2011 revela uma postura de retração e indiferença diante das dificuldades do projeto por ele financiado de obter o licenciamento ambiental, sinal do insuficiente atendimento das condicionantes da Licença Prévia.

De qualquer modo, a litigância no caso de Belo Monte como um todo, conforme dito anteriormente, revela um jogo de soma zero, em que os custos afundados, de um lado, e a violação de direitos, de outro, qualquer que fosse o lado para qual pendesse a decisão, traria prejuízos à sociedade.

Nesse contexto, o instrumento da suspensão de segurança tem sido muito criticado por não se pautar em questões jurídicas, mas levar em consideração aspectos de conveniência econômica, política e social.

houve o reconhecimento de desvios de recursos de compensação ambiental, e, no processo n. 269-43.2016.4.01.3903, houve a determinação liminar para a paralisação das obras, cuja eficácia encontra-se suspensa, embora o colegiado já tenha revisto a decisão suspensiva do presidente do TRF1 em um, de dois, procedimentos de suspensão. Há ainda a ACP n. 2464-06.2013.4.01.3903, em que foi indeferida a liminar requerida para suspender a construção de casas do reassentamento por estarem fora do padrão construtivo, e a ACP n. 3017-82.2015.4.01.3903, com pedido declaratório de reconhecimento da ação estatal etnocida, isto é, destrutiva dos modos de vida das comunidades indígenas impactadas. Ambas não foram sentenciadas.

Independentemente de juízos de valor, tal instrumento tem como um dos efeitos deslocar o debate do conflito para uma arena elitizada, das cúpulas dos tribunais, retirando-o do calor dos fatos e das pressões sociais da localidade. Some-se a isso o fato de que os custos afundados, irrecuperáveis, aumentam com o passar o tempo, tornando a consolidação do fato muito difícil de ser contornada.

No caso da UHE Belo Monte, a utilização da suspensão de segurança é apontada pela sociedade civil como um dos motivos pelos quais a litigância não tenha sido tão efetiva na tutela dos direitos da minoria afetada pelo empreendimento (ISA, 2015; ISA, 2014b). Isso pode ser verdade do ponto de vista jurídico-contencioso, eis que, no processo, o trunfo esteve com o bloco governamental e da maioria. Contudo, do ponto de vista do impacto social, da canalização de vozes e na questão de mobilização e informação de setores da sociedade civil, a utilização da litigância tenha sido relevante.

No tocante ao BNDES, a litigância foi de utilização secundária e de caráter polêmico entre os atores da sociedade civil organizada. Até por essa polêmica, essa via não teria sido a preferida para pressionar o Banco¹²³ (SPINK, 2013).

De certa forma, além do trunfo da suspensão de segurança, a própria existência, à época, de canais para o diálogo, tenha exercido o efeito de *cooling out*¹²⁴ na atuação de confronto direto por meio do contencioso judicial.

E, diferentemente, do licenciamento ambiental, que tem seus procedimentos de publicidade bem detalhados em leis, sendo passível de constantes contestações judiciais, o BNDES possui uma esfera de tomada de decisão discricionária, cuja agenda não é fixada pela lei, mas por uma relação hierárquica, entre determinações provenientes do Poder Executivo e do âmbito interno do próprio banco, às quais não há acesso informacional, o que dificulta a participação pela via litigância (BURKE; BARNES, 2018; KAGAN, 2001; SCHAPIRO, 2017).

Por mais que a agenda de transparência do BNDES tenha avançado, nas palavras de Prado, Schapiro e Coutinho (2016): “a única arena que permanece não transparente é o processo de definição da agenda, que é definida dentro do gabinete executivo do BNDES”.¹²⁵ Spink

¹²³ Spink (2013): “*Litigation has only been an indirect pathway for the BNDES Platform, for example, in the way that it has reminded the BNDES of its co-responsibility and vis-à-vis its support to the prosecutor, including in the case of the Belo Monte complex. More direct litigation has been a part of the work of different sub-clusters of Platform members in accordance with the 2011 Platform ground rules that distinguish collective Platform action from that of its individual members. However this has not been without considerable disagreement at times; a point to which we will return later.*”

¹²⁴ Em Burke e Barnes (2018).

¹²⁵ Prado, Schapiro e Coutinho (2016), no original: “[...] *the only area that remains nontransparent is the agenda setting process, which is still defined inside the Executive cabinet of BNDES.*”

(2013) se refere a essa característica com a expressão *Policy Wall*, “parede da agenda”, na qual esbarram as tentativas de contestar as políticas do banco.

Schapiro (2017) atribui essa dificuldade de contestação judicial de suas ações aos mecanismos intraexecutivos de delegação e decisões discricionárias, ainda mais quando ausentes outros canais, como painéis e ouvidorias.

4.7 Conclusões parciais

Retrocedendo na história até o primeiro registro de participação da sociedade civil com o BNDES, com a Plataforma BNDES, o balanço, segundo a literatura (SPINK, 2013; STEINBERG, 2017; VIEIRA; GIMÉNEZ, 2017) foi que a Plataforma BNDES e os movimentos sociais tiveram um papel importante na mobilização da sociedade, da mídia e da academia ao redor da importância do BNDES e lograram relativo sucesso no avanço de sua pauta de transparência em relação às operações financeiras do banco. O principal mérito da Plataforma foi iniciar e desencadear o processo de demandas ao BNDES, reconhecendo sua importância.

Outras agendas, como a agenda de responsabilidade e independência da análise socioambiental por parte do banco não obtiveram sucesso, pois, como visto, paralelamente às reuniões e diálogos com a sociedade civil, o desembolso de recursos para a NESA e a CCBM, para a construção de Belo Monte era realizado simultaneamente, isto é, no mesmo compasso da emissão das licenças ambientais, demonstrando o comportamento ambíguo do banco com relação ao tema.

Spink (2013) cita os objetivos e os passos desejados pela Plataforma. Democratização (transparência e participação social) e direcionamento de investimentos (para promoção de direitos). Para atingi-los, os passos seriam: mobilização e articulação – plataforma – mais mobilização e articulação – transparência – diálogo e mais participação – reorientação de investimentos.

Ainda que a atuação da Plataforma possa ter sido parte de uma onda maior de eventos paralelos em direção à transparência, ela foi a precursora desse movimento em direção ao BNDES (SPINK, 2013). Seguindo sua escala de passos, mesmo tendo sido escassa a real participação decisiva, pode-se dizer que a mobilização, o diálogo e a transparência foram

conquistas do movimento, que repercutiram no corpo burocrático do banco,¹²⁶ o mesmo podendo ser dito sobre o Fórum de Diálogos entre a Sociedade Civil e o BNDES.

O avanço do tema da transparência dentro do Banco, além da iniciativa dos movimentos da sociedade civil, depende da capacidade burocrática de construir e implementar essa política. Esse avanço, por subtração, significa que a pauta da transparência não estava em conflito com a “parede da agenda” nem com a burocracia do banco, cuja excelência é constatação comum na literatura e que pôde dar vazão às demandas sociais de transparência, fazendo uso dos meios institucionais para dar o devido encaminhamento à questão.

Assim, do ponto de vista da transparência, é possível dizer que houve uma breve experiência de participação, que obteve resultados observáveis, na parte em que não colidiu com a “parede da agenda” do banco.

Nesse contexto, naquilo que a burocracia podia atuar, houve o avanço ativo em direção ao atendimento das demandas, pelo que é possível constatar, por essa breve experiência, que o alcance da participação social é acompanhado pela capacidade burocrática; contudo, ambos estão confinados ao espaço decisório do banco, que é dado de maneira residual, subtraindo-se o espaço de decisão exógeno ao banco, representado pela agenda vinda do Executivo.

O outro lado, porém, que se verifica, é a atuação ambígua do BNDES nesse processo de diálogo, no tocante às questões socioambientais dos projetos de infraestrutura, pois, no tocante ao projeto da UHE Belo Monte, se faz indiferente aos conflitos envolvendo a emissão da Licença de Instalação Inicial n. 770/2011.

A obediência à agenda energética fixada em momento muito anterior (PEREIRA, 2014), evidencia a ciência, por parte do BNDES, de que os pleitos relativos à UHE Belo Monte, como mecanismos de solução de disputas e escrutínio ambiental independente do Ibama, não teriam a viabilidade, dentro do banco, como a pauta de transparência teve.

De antemão, sabia-se que não era possível processar ou dar o encaminhamento correto às demandas relativas ao controle socioambiental do projeto da UHE Belo Monte, ainda que a burocracia do banco as acatasse e fossem comprovadas violações de direitos em níveis insuportáveis à imagem do banco.

Dessa forma, pode-se concluir que as unidades de análise, ou seja, as tentativas de criação de arranjos de participação e controle social, tiveram saldo positivo para o campo da transparência, com a constatação de efetiva participação e impacto na burocracia do banco, mas

¹²⁶ Sobre a reorientação de investimentos, passado o episódio de Belo Monte, seja em razões de alterações de políticas do Executivo, seja pelos novos caminhos apontados pelos diálogos, a partir de 2016 é possível perceber o direcionamento de investimentos para a energia eólica e outras alternativas energéticas (WERNER, 2017).

saldo negativo para as tentativas de compatibilizar os interesses da minoria afetada pela UHE Belo Monte com o planejamento elétrico nacional, do ponto de vista da Política Socioambiental do BNDES.

CONCLUSÕES FINAIS

Prado, Schapiro e Coutinho (2016) citam o BNDES como um exemplo de tensão entre uma estrutura do antigo desenvolvimentismo brasileiro e as demandas democráticas do atual ambiente político. Outro exemplo de tensão entre desenvolvimentismo e democracia é a forma de controle exercida pelo Poder Executivo, notadamente nos governos petistas, sobre as agências reguladoras independentes, mediante cortes de orçamento e demissões de presidentes, exercendo esse arranjo de poder de modo alheio aos controles democráticos.

Pereira (2014) descreve essa mesma tensão a respeito da construção de hidrelétricas no ambiente participativo, após a Constituição Federal de 1988. Autorizações e garantias foram impostas na carta constitucional, bem como procedimentos foram criados e poderes de veto e controle conferidos a instituições independentes, como o Ministério Público. Essa aparente pluralidade participativa contrasta com a percepção autoritária em relação a esses projetos.

Para tentar compreender essa tensão, Pereira (2014) decompõe o arranjo institucional necessário para a construção de hidrelétricas em três fases: (i) a fase do setor elétrico; (ii) a fase do Congresso Nacional; e (iii) a fase ambiental.

As duas primeiras fases são as fases decisórias. A primeira consiste em inventário e estudos técnicos de viabilidade e conveniência para o planejamento energético de modo que permita o crescimento econômico e social. Estabelecidos os critérios, os métodos e as prioridades energéticas, a decisão cabe ao Congresso. Nessas duas fases, a objeção ao projeto pode ser concretizada mediante a mobilização política.

A fase ambiental, em que tem lugar o processo de licenciamento, legalmente estabelecido com garantias e publicidade, que permitem o controle por diversos setores da sociedade e órgãos públicos intervenientes, é, no entanto, caracterizada pela baixa densidade decisória, uma vez que o processo decisório se encontrará em estágio avançado, com poucas chances de ser revertido.

Esse arranjo trifásico é conflituoso na medida em que há o descasamento no tempo entre as fases mais decisórias e a mais participativa, restando pouco espaço de acomodação dos interesses, gerando contestações de toda sorte, notadamente judiciais (PEREIRA, 2014). Em que pese a realidade não seja tão linear, heurísticamente é possível compreender a tipologia de cada fase.

Como dito, anteriormente, o presente trabalho parte do pressuposto de que não há uma necessária relação de tensão entre o Novo Ativismo Estatal e práticas democráticas, dedicando-se a encontrar meios de mediação e compatibilização para, em um só tempo, solucionar a

potencial tensão entre políticas de desenvolvimento e práticas de participação democrática e melhorar a qualidade da intervenção, por meio da identificação de arranjos e regimes institucionais que atendam a esses critérios (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018; GOMIDE; PIRES, 2014; PRADO; SCHAPIRO; COUTINHO, 2016; TRUBEK; COUTINHO; SCHAPIRO, 2013).

As demandas democráticas de participação, controle social e *accountability* das instituições, em tempo atuais, têm representado um desafio para o banco e para os estudos que tentam compatibilizar arranjos institucionais dos Estados desenvolvimentistas com os arranjos democráticos¹²⁷ (PRADO; SCHAPIRO; COUTINHO, 2016). Conforme já citado anteriormente, o embate, entre a decisão da maioria e os direitos da minoria afetada, visto do ponto de vista da sociedade, como um todo, seria um jogo de soma zero (PRADO; SCHAPIRO; COUTINHO, 2016).

Não necessariamente, contudo, a única saída é a lógica utilitária ou a individualista extremada, havendo a alternativa deliberativa, dialogada, para que se evite esse “jogo de soma zero”. É nesse sentido que Prado, Schapiro e Coutinho (2016) apontam como possíveis saídas: os arranjos institucionais de diálogo, a centralidade e a necessidade de retorno da política, bem como o esforço de criar abordagens metodológicas que possibilitem a compatibilização entre legitimidade e efetividade na elaboração de políticas públicas e suas respectivas estruturas.

Assim, no tocante ao BNDES e à UHE Belo Monte, a pergunta da presente pesquisa é a seguinte: as transformações institucionais do BNDES foram capazes de criar arranjos de ajustamento do seu desenho desenvolvimentista ao contexto democrático, na área socioambiental, em especial no caso da UHE Belo Monte? E em que medida?

Como visto ao longo do estudo, as tensões vislumbradas pela literatura foram confirmadas pelas constatações acerca da existência de duas dissociações.

A primeira diz respeito à estrutura institucional composta por um corpo burocrático de reconhecida qualidade técnica, posto em contato com os comandos provenientes da cúpula do Poder Executivo federal por meio de outra estrutura interposta, de característica técnico-política, constituída pela cúpula do banco, a exemplo da presidência, do conselho de administração e das diretorias, que fazem o ponto de contato entre os mundos político e técnico. Aliás, em relação ao BNDES, essa dualidade é bem documentada pela literatura (COLBY, 2013; DIAS, 2017; SCHAPIRO, 2017).

¹²⁷ Prado, Schapiro e Coutinho (2016) deixam claro que utilizam um conceito denso ou material de “democracia”, caracterizado não só por eleições livres e justas, mas pelo respeito a direitos de minorias e por demandas de transparência, *accountability*, freios e contrapesos e devido processo.

No tocante ao ajuste desse conjunto estrutural do BNDES em relação ao contexto democrático, notou-se, pois, alguns pontos de resiliência da estrutura desenvolvimentista anterior, em oposição a uma gradativa transformação no sentido da adoção de práticas de participação e controles democráticos, fazendo transparecer a tensão entre a eficácia desenvolvimentista e as demandas por participação, controle e legitimação democrática pós-eleitoral.

Outro desajuste entre o traço desenvolvimentista do BNDES e o contexto democrático foi identificado em razão de uma segunda dissociação, conforme constata Pereira (2014): a separação da fase decisória, que tramita de forma interna no Executivo e no Legislativo, da fase ambiental, em que ocorrem as oportunidades de participação e contestação no processo de licenciamento, mas já em fase muito tardia, com pouca margem para mudanças nas decisões já tomadas e com muitos custos afundados.

Para efeitos do presente trabalho, a distinção metodológica realizada entre meio e acontecimento, contexto e caso, foi especialmente relevante para a confirmação dessa dupla dissociação, tanto do ponto de vista *in books* quanto *in action*. Ao relacionarmos a fase decisória com o contexto, e a fase ambiental com o caso do financiamento da UHE Belo Monte pelo BNDES, obtivemos a separação natural das instâncias exógenas de decisão, de forma a isolar, por subtração e por aproximação, o espaço decisório do corpo técnico burocrático, sem desconsiderar os influxos políticos a que está sujeito.

Iniciando pela descrição do contexto da história decisória exógena ao banco, foi possível entrever como a decisão política de expansão da fronteira energética rumo aos rios da Amazônia foi uma constante que atravessou governos de diferentes matizes políticas, desde os governos militares até os governos trabalhistas.

O governo democrático trabalhista também foi o período de maior prestígio da agenda socioambiental na história do BNDES, sendo tido como instituição financeira exemplar nessa temática no país, em razão de suas Políticas Corporativas e Operacionais Socioambientais descritas na última seção do capítulo 2 e na primeira seção do capítulo 3.

Delimitado o contexto, o choque entre a construção do empreendimento da UHE Belo Monte e a situação atual de Altamira, do ponto de vista das Políticas Socioambientais do BNDES, constituiu o estudo de caso, a partir do qual se tentou apurar a possibilidade de compatibilização entre arranjos desenvolvimentistas e democráticos e a sua medida de eficácia, mediante a observação dos arranjos de participação e controle social intentados à época.

Passando pela descrição da Plataforma BNDES, do Fórum de Diálogos entre a Sociedade Civil e o BNDES, dos Relatórios de Monitoramento da Auditoria Independente, dos

episódios de utilização da Lei de Acesso à Informação – LAI e dos casos judiciais envolvendo a UHE Belo Monte e o BNDES, foi possível observar *in action* as tentativas de compatibilização do escopo desenvolvimentista do banco com as demandas por participação e controle social.

Foi possível observar que o avanço do tema da transparência dentro do banco além da iniciativa dos movimentos da sociedade civil, dependeu da capacidade burocrática de construir e implementar essa política. Esse avanço, por subtração, significou que a pauta da transparência não estava em conflito com a “parede da agenda” e a burocracia do banco pôde dar vazão às demandas sociais de transparência, fazendo uso dos meios institucionais para dar encaminhamento à questão.

Assim, do ponto de vista da transparência, é possível dizer que houve uma breve experiência de participação, que obteve resultados observáveis, na parte em que não colidiu com a “parede da agenda” do banco.

Nesse contexto, naquilo que a burocracia podia atuar, houve o avanço ativo em direção ao atendimento das demandas, pelo que é possível constatar, por essa breve experiência, que o alcance da participação social é acompanhado pela capacidade burocrática; contudo, ambos estão confinados ao espaço decisório do banco, que é dado de maneira residual, subtraindo-se o espaço de decisão exógeno ao banco, representado pela agenda vinda do Executivo.

Registre-se que, ainda que houvesse setores da burocracia do Banco dispostos ao diálogo democrático com a sociedade civil, representando uma instância eficiente e capacitada para a adoção de mudanças, há de se notar que mesmo essas instâncias, somadas aos outros segmentos do corpo burocrático do BNDES, continuariam fiéis e alinhadas à agenda político-administrativa do banco, vinda da sua cúpula e do Executivo.

Dessa maneira, o que se verifica, de outro lado, é a atuação ambígua do BNDES nesse processo de diálogo, no tocante às questões socioambientais dos projetos de infraestrutura, o que fica evidente ao se tratar do projeto da UHE Belo Monte, em que o banco se faz indiferente aos conflitos envolvendo a emissão da Licença de Instalação Inicial n. 770/2011, por exemplo.

A obediência à agenda energética fixada em momento muito anterior (PEREIRA, 2014), evidencia a ciência, por parte do BNDES, de que os pleitos relativos à UHE Belo Monte, como mecanismos de solução de disputas e escrutínio ambiental independente do Ibama, não teriam a viabilidade, dentro do banco, como a pauta de transparência teve.

De antemão, sabia-se que não era possível processar ou dar o encaminhamento correto às demandas relativas ao controle socioambiental do projeto da UHE Belo Monte, ainda que a

burocracia do Banco as acatasse e fossem comprovadas violações de direitos em níveis insuportáveis à imagem do banco.

Tomada a decisão fundamental, sua irreversibilidade passa a ser maior à medida que o tempo passa e o projeto caminha para a consumação de fato, uma vez que os investimentos realizados passam a representar custos afundados. É possível que a reversibilidade da decisão ocorreria somente se eventos decorrentes do projeto fossem graves a ponto de gerar mais prejuízo, material e imaterial, ao banco do que os custos irrecuperáveis.

No caso da UHE Belo Monte, há publicação do ano de 2009 do BNDES (PUGA; JUNIOR, 2009) referindo-se aos custos irrecuperáveis. Além disso, a magnitude do investimento realizado tornava mais improvável a sua reversão:

Na infraestrutura, os investimentos deve continuar a aumentar em energia elétrica, telecomunicações, logística (transporte rodoviários, ferrovias e portos) e saneamento. Dentre estes, destaca-se energia elétrica, que apresenta programas de investimento com orçamento definido para os próximos quatro anos. Além disso, os contratos de fornecimento de energia celebrados com o governo e os elevados custos afundados dos projetos já em andamento conferem certo caráter de irreversibilidade aos investimentos. No segmento de geração, sobressaem os projetos no Rio Madeira, Belo Monte, Estreito e Foz de Chapecó.

Nessa fase, ainda que o BNDES quisesse permitir a participação e o controle social em suas políticas socioambientais, não haveria meios institucionais para dar o devido processamento e encaminhamento para demandas desse tipo, sem que se comprometesse a execução do projeto e o próprio comando da instituição, a exemplo do que pode ter ocorrido com o Ibama por ocasião da análise da Licença de Instalação n. 770/2011 e a exemplo do que ocorreu com as agências reguladoras independentes do setor de infraestrutura (PRADO; SCHAPIRO; COUTINHO, 2016).

Além de a trajetória histórica do BNDES indicar seu alinhamento com o Executivo, o ambiente desenvolvimentista dos governos do Partido dos Trabalhadores, que utilizava o BNDES como seu maior instrumento, não favorecia qualquer tentativa de maior autonomia, eis que sequer as agências reguladoras independentes detinham essa prerrogativa (PRADO; SCHAPIRO; COUTINHO, 2016).

Invariavelmente, os diálogos ocorridos na época da construção da UHE Belo Monte jamais tiveram a chance de se transformar em mais do que isso, ou seja, em verdadeira participação e controle social. A aparente abertura a uma porosidade permaneceu na superfície, logo encontrando a “parede da agenda”, diferentemente do que ocorreu com a pauta da transparência.

Dessa forma, como relatado pela literatura, os diálogos foram enriquecedores, sendo que, por outro lado, no tocante à pauta ambiental, não constituíram efetiva participação e tiveram o efeito de *cooling out* em relação à atuação contenciosa das organizações em face do BNDES e até em relação à mobilização da Plataforma BNDES, cuja crise foi desencadeada pelo dissenso a respeito da manutenção do diálogo ou da utilização da litigância, como fora anteriormente descrito.

No que diz respeito aos relatórios da auditoria independente, o seu conteúdo replica as posições e decisões do Ibama, constituindo uma peça informativa de “conteúdo mínimo”, como consta da resposta do BNDES ao ISA.

Ademais, é possível que a proximidade gerada pelo número de reuniões entre monitorado e o auditor independente, sem a contrapartida de encontros e espaços formais de escuta das pessoas afetadas, constitua uma disparidade de oportunidades e de interação, pesando em favor do ponto de vista do empreendimento monitorado, tornando-se um viés indesejado.

As entrevistas mencionadas nos relatórios de monitoramento não podem ser consideradas uma forma de participação legítima, pois não tinham o escopo de repercutir na elaboração dos relatórios, de forma a dar voz às demandas da população afetada. Isso é observável pelo conteúdo das falas, tendentes todas ao otimismo com relação ao empreendimento, o que faz surgir a dúvida quanto aos critérios de seleção das pessoas e de escolha das opiniões inseridas no relatório, minando sua credibilidade em relação aos afetados. Não significa, porém, qualquer ilicitude, mas pode representar um viés estabelecido pela seleção dos *inputs* e do material a partir do qual se elaboram os relatórios.

Os relatórios de auditoria poderiam ser um poderoso instrumento canalizador de demandas socioambientais dos projetos. Os problemas relativos ao suposto viés seriam facilmente equacionáveis com o estabelecimento de uma metodologia mais equânime em relação aos *inputs* e materiais de base, bem como com o acompanhamento de uma pessoa do BNDES, juntamente com o pessoal da auditoria independente, uma vez que as missões de visita e vistoria em Altamira, duraram apenas alguns dias, como se constata nos relatórios.

Mas, de novo, ainda que o BNDES se empenhasse em permitir a participação e o controle social em suas políticas socioambientais, por meio dos relatórios de monitoramento, não haveria meios institucionais criados para dar o devido processamento e encaminhamento para essas demandas, sem que se comprometesse a execução do projeto e o próprio comando da instituição.

Do ponto de vista judicial, o arranjo processual existente favorecia a decisão do poder constituído eleitoralmente, de construir a hidrelétrica, mediante a utilização do instrumento

jurídico da suspensão de segurança, em detrimento de interesses e direitos da minoria local, para quem a porta judicial não levava a melhores resultados.

Sem muitas alternativas para resistência, a percepção de autoritarismo foi inevitável por parte dos afetados, uma vez que não houve espaços eficazes de “voz” e, também, não lhes foi possível “sair” (HIRSCHMAN, 1970), pois ali viviam.

A posição dominante, dada por esse conjunto de arranjos estruturados de forma a não deixar saída para os afetados, acarreta a ausência de incentivos para que o bloco dominante se engaje em diálogos e dê voz ao bloco minoritário.

A falta de incentivo ao diálogo e à participação pode advir da posição de prevalência ou preponderância entre os *stakeholders*. Talvez a possibilidade de participação fosse aumentada se as partes alcançassem posição de paridade, seja pela litigância mais equilibrada, seja pela mobilização, articulação e pressão, como ocorreu na experiência da Plataforma BNDES em relação ao tema da transparência.

Note-se que, na temática da transparência, a posição do BNDES não era tão prevalente, tendo, inclusive, sofrido uma derrota na CGU, não sendo diferente o resultado se a decisão fosse dada ao Judiciário. Nesse caso, o incentivo ao diálogo se mostrava mais presente, como, de fato, ocorreu.

De outro lado, a política socioambiental do BNDES, como constou da sua resposta ao requerimento do ISA, destinava-se a apontar, eventualmente, melhorias e aprendizados, sem a finalidade de se sobrepor aos órgãos ambientais:

Dada a complexidade do empreendimento, o trabalho de consultoria visa fornecer informações que se destinam à análise da evolução da implementação das ações e atividades previstas nos condicionantes socioambientais, identificando, eventualmente, potenciais melhorias e consolidação de lições aprendidas. Assim, não tem por finalidade nem atribuição constituir-se em auditoria legal, o que configuraria sobreposição da responsabilidade legalmente constituída dos órgãos ambientais pertinentes.

Desse modo, foi possível compatibilizar de forma apenas parcial, mas coerente, o seu discurso com a sua prática, eis que, afinal, o seu escopo pareceu ser diferente da expectativa criada a partir das suas Políticas Socioambientais, Corporativa e Operacional.

A análise empírica informou, ainda, que as duas dissociações descritas no trabalho, do ponto de vista de um conceito substancial de democracia,¹²⁸ têm, em comum, o fato de carregarem consigo as ambiguidades que se manifestaram na atuação do próprio BNDES, que

¹²⁸ Vide nota de rodapé n. 17.



permanecera fiel à agenda energética, fixada pelo representante da maioria eleitoral, mas também buscara acomodar a participação social da minorias afetadas.

No primeiro caso, a dissociação entre uma esfera definidora de agenda e uma burocracia com capacidades de diálogo expressa o conflito entre a agenda majoritária e o acolhimento do diálogo com as minorias afetadas. Por esse ângulo, o diálogo com a minoria ficou restrito a uma camada da burocracia, que, se considerada por inteiro, tendeu a se comportar de modo insulado e pouco poroso à participação social, características já registradas pela literatura, resultando, pois, em uma manifestação ambígua por parte do BNDES.

Igualmente ambíguo, o comportamento do banco no que concerne à segunda dissociação, entre a fase decisória e a fase ambiental. A ambivalência do banco fica evidente na linha temporal das fases decisória e ambiental, uma vez que o BNDES foi instrumento, desde o início da fase decisória, tendo elaborado o *project finance* da UHE Belo Monte, representando, em um primeiro momento, a expressão da maioria eleitoral e, ao final, comportando-se como garantidor da participação e contestação social, segundo as expectativas criadas por suas Políticas Socioambientais.

A composição de um quadro justapondo a posição do BNDES diante das duas dissociações apontadas ao longo do trabalho permite visualizar melhor as ambivalências das posições do BNDES, cindido em duas instâncias, bem como o alcance das tentativas de participação política-eleitoral da maioria, via Executivo, e, principalmente, da minoria afetada, por meio de arranjos de participação direta, sem ignorar os efeitos das fases anteriores.

Quadro 13 - Instâncias de influência sobre as esferas de decisão do BNDES, atuações e efeitos, segundo as fases decisória e ambiental, no caso da UHE Belo Monte

Instâncias de influência e esferas de decisão do BNDES	Atuação e efeitos		
	Fase Decisória		Fase Ambiental
	Fase do Setor Elétrico	Fase do Congresso Nacional	
Executivo Representante da maioria eleitoral (Exógena) 	Atuação forte de planejamento setorial	Atuação forte de articulação para aprovação política	Atuação forte de implementação da obra – uso da Força Nacional, da Suspensão de Segurança e Escritório da Casa Civil em Altamira-PA. ¹²⁹
	Forte influência sobre fases posteriores	Forte influência da fase anterior	Forte influência da fase anterior e sobre a Cúpula do BNDES
	Atuação forte de planejamento do <i>project finance</i>	Atuação forte de planejamento do <i>project finance</i>	Atuação forte de implementação do <i>project finance</i> e de criação da PRSA
BNDES Cúpula Político-Burocrática “Parede da agenda”	Forte influência do Executivo e sobre fases posteriores	Forte influência da fase anterior e do Executivo	Forte influência das fases anteriores e do Executivo
	-----	-----	-----
	Atuação forte de elaboração do <i>project finance</i>	Atuação forte de elaboração do <i>project finance</i>	Atuação forte de implementação do <i>project finance</i> e de implementação da Política Operacional de Análise Socioambiental
BNDES Corpo técnico-burocrático	Forte influência do Executivo e da Cúpula do BNDES e sobre fases posteriores	Forte influência do Executivo e da Cúpula do BNDES e da fase anterior	Forte influência das fases anteriores do Executivo e da Cúpula do BNDES
	-----	-----	-----
	Atuação muito fraca no planejamento	Atuação fraca no processo legislativo	Atuação forte de tentativa de participação e controle social
 Sociedade Civil e representantes da minoria afetada (Exógena)	Fraca influência sobre fases posteriores	Fraca influência da fase anterior e sobre a fase posterior	Forte influência das fases decisórias, do Executivo, da Cúpula e da Burocracia do BNDES
	-----	-----	-----
	-----	-----	Fraca influência da Sociedade Civil - Sem capacidade de reversão tardia das decisões anteriores, mesmo diante de violações de direitos

Fonte: Elaboração própria

¹²⁹ Vide final da seção 2.3.

Muito embora o quadro acima crie a sensação de incompatibilidade entre a governança e atuação socioambientais do BNDES e o cumprimento da agenda energética, a compatibilização é alcançada e encontra solução no ajustamento do discurso *in books*, e não por ajustes e arranjos institucionais, *in action*.

A tese apontada pelo estudo, portanto, é no sentido de que a tensão entre desenvolvimentismo e participação democrática na governança socioambiental do banco encontrou parcial compatibilização por meio de transformações institucionais pontuais apenas no tocante à pauta de transparência, mas que, em relação às demandas de participação e controle social, revelaram a prevalência de traço resiliente desenvolvimentista, com uma política socioambiental apenas deferente, mas não independente, dos órgãos ambientais, o que leva à conclusão de que, no período do recente ativismo estatal, a acomodação dos interesses resultou em uma política socioambiental *second best*, de conteúdo mínimo e caráter complementar secundário, diferentemente da expectativa de protagonismo criada pelas Políticas Socioambientais do BNDES, Corporativa e Operacional.

Desse modo, no conflito apresentado no estudo de caso, entre os pleitos de desenvolvimento, advindos dos interesses da maioria eleitoral, e os direitos da minoria afetada, o jogo permanece com soma zero, uma vez que os arranjos e dissociações citados até aqui favorecem o projeto legitimado eleitoralmente e decidido *ex ante*, em detrimento das oportunidades de participação e contestação ofertadas à população afetada.

Restam questionamentos para próximos estudos acerca da possibilidade de o BNDES, notadamente o seu corpo técnico-burocrático, opor-se à engrenagem do governo, talvez por meio do avanço nos relatórios de acompanhamento da auditoria independente. Outro estudo a ser feito, em outra oportunidade, refere-se à falta de incentivos à criação de arranjos de participação e diálogo nas hipóteses e situações em que há a preponderância do poder e da posição estatal em determinado assunto.

Por ora, retoma-se, a imagem criada por Ary Oswaldo Mattos Filho, citada por Dias (2017), e que é ilustrativa: “O BNDES é parte da engrenagem (de governo, de mercado), não briga com a engrenagem”.

REFERÊNCIAS

ABERBACH, J.; PUTNAM, R.; ROCKMAN, B. **Bureaucrats and Politicians in Western Democracies**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: IPEA; ENAP, 2018.

ALMEIDA, Mansueto; OLIVEIRA, Renato Lima de; SCHNEIDER, Ben. Política industrial e empresas estatais no Brasil: BNDES e Petrobras. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto (ed.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas, Brasília: Ipea, 2014, p. 323-347.

ARBIX, G.; MARTIN, S. B. Beyond Developmentalism and Market Fundamentalism in Brazil: Inclusionary State Activism without Statism. *In*: GLOBAL LEGAL STUDIES CENTER AND THE CENTER FOR WORLD AFFAIRS AND THE GLOBAL ECONOMY – WAGE. Workshop on “States, Development, and Global Governance”. Wisconsin: University of Wisconsin-Madison, 2010.

ATKINS, E. Dams, Political Framing and Sustainability as an Empty Signifier: The Case of Belo Monte. **Area**, v. 50, n. 2, p. 232-239, 1 jun. 2018.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. **Mecanismo Independente de Consulta e Investigação – MICI**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt/mici>. Acesso em: 05 jan. 2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Análise socioambiental**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/responsabilidade-social-e-ambiental/o-que-fazemos/relacionamento-clientes/analise-socioambiental>. Acesso em: 06 jan. 2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Aqui tem transparência para você**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/maiores-clientes>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Atuação socioambiental no setor financeiro: benchmarking** com instituições financeiras de desenvolvimento. 29 ago. 2018b. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/benchmarking-socioambiental>. Acesso em: 6 jan. 2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Atuação socioambiental no setor financeiro:** pesquisa com agentes financeiros do BNDES. 2017b. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/12874>. Acesso em: 6 jan. 2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Atuação socioambiental no setor financeiro:** pesquisa com agentes financeiros do BNDES. [s.d.].f. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/3ea5a731-1342-4375-8929-f24fbe01b9dd/pesquisa-atuacao-socioambiental-setor-financeiro.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_7QGCHA41LORVA0AHO1SIO51085-3ea5a731-1342-4375-8929-f24fbe01b9dd-lTjc.2z. Acesso em: 05 jan. 2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Balanco da implementação da PRSA 2015–2017.** 31 dez. 2017c. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/06130b22-68a4-4a85-b5be-731cbe6dc931/Relatorio_PRSA_2015-2017.pdf?MOD=AJPERES&CVID=meElwW3. Acesso em: 05 jan. 2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **BNDES lança novo plano para implementação de sua Política de Responsabilidade Social e Ambiental.** 5 jun. 2018a. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-lanca-novo-plano-para-implementacao-de-sua-politica-de-responsabilidade-social-e-ambiental>. Acesso em: 05 jan. 2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Contrato de financiamento mediante abertura de crédito n. 12.2.1238.1.** Rio de Janeiro, 18 dez. 2012. Disponível em: http://eco-financas.org.br/wp-content/uploads/2013/05/Contrato-de-Financiamento-BNDES_Norte-Energia-n%C2%B0-12.2.1238.1.pdf. Acesso em: 06 jan. 2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Consulta a operações do BNDES:** Norte Energia S.A. [s.d.].k. Disponível em: [https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/consulta-a-operacoes-bndes?busca={%22termo%22:%22cnpj:\(12300288000107\)%22%7D](https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/consulta-a-operacoes-bndes?busca={%22termo%22:%22cnpj:(12300288000107)%22%7D). Acesso em: 09 jan. 2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Consulta a operações do BNDES.** [s.d.].c. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes>. Acesso em: 25 dez. 2019.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Disposições Aplicáveis aos Contratos do BNDES.** 12 set. 2019b. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/guia/disposicoes-aplicaveis-e-normas-acompanhamento/disposicoes-e-normas>. Acesso em: 06 jan. 2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Disposições aplicáveis aos contratos do BNDES**. 10 dez. 1987. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/db6973d4-f52e-401a-a73f-6ca10543db7c/Disposi%C3%A7%C3%B5es-12.09.2019.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mTmj2g1>. Acesso em: 06 jan. 2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Estrutura de gestão e organograma do Sistema BNDES**. [s.d.]b. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/governanca-control/estrutura-de-gestao-do-sistema-bndes>. Acesso em: 06 jan. 2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. Fluxo de concessão de apoio financeiro. *In: Relatório Anual 2011*, p. 73-76. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Relatorio_Anual_2011/Capitulos/governanca/fluxo_de_concessao_de_apoio_financeiro.html. Acesso em: 6 jan. 2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Histórico da atuação socioambiental**. [s.d.]d. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/responsabilidade-social-e-ambiental/o-que-fazemos/historico-atuacao-socioambiental>. Acesso em: 04 jan. 2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Nossa contribuição para os ODS**. [s.d.]e. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho/ods>. Acesso em: 05 jan. 2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Nota Técnica AIE/DEENE 042/2014**. Rio de Janeiro, 6 out. 2014b. Disponível em: https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/resposta_do_bndes_a_decisao_da_cgu_-_relatorio_de_auditoria_e_de_regularidade_baixa_resolucao.pdf. Acesso em: 6 jan. 2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Limite de crédito: 2: temas transversais**. Questionário sobre Aspectos Socioambientais Relativos a Empresa – QASE; Questionário sobre Aspectos Socioambientais Relativos ao Projeto – QASP. [s.d.]i. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/ebc299a9-0d42-4011-9835-97be5cc4043a/limite-de-credito-2-temas-transversais.xls?MOD=AJPERES&CVID=m2tgI3n>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Ouvidoria**. [s.d.]g. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/canais-atendimento/ouvidoria>. Acesso em: 05 jan. 2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Plano Plurianual de implementação da PRSA 2015-2017**. 2017a. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/f36c61a9-f1c3-4a84-b6e3-6f6caa939c46/PRSA-Plano.pdf?MOD=AJPERES&CVID=meElhM5>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Plataforma BNDES**. Rio de Janeiro, jul. 2007. Disponível em: <https://ibase.br/userimages/Plataforma%20BNDES.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Política Corporativa de Responsabilidade Socioambiental do Sistema BNDES**. 24 out. 2019a. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/responsabilidade-social-e-ambiental/o-que-nos-orienta/politicas/politica-responsabilidade-social-ambiental>. Acesso em: 06 jan. 2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Política socioambiental**. [s.d.].h. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/responsabilidade-social-e-ambiental/o-que-nos-orienta/politicas/politica-socioambiental/politica-socioambiental>. Acesso em: 06 jan. 2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Relatório Anual 2014: estratégia e visão de futuro**. 2014a. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Relatorio_Anual_2014/estrategia_visao.html. Acesso em: 04 jan. 2020.

BARZELAY, M. **Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government**. Berkeley: University of California Press, 1992.

BORGES, André. Depois de pronta, Belo Monte quer erguer usina térmica para compensar baixa produção de energia. **Estado de São Paulo**, 13 dez. 2019. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,depois-de-100-pronta-belo-monte-quer-erguer-usina-termica-para-compensar-baixa-producao-de-energia,70003124128>. Acesso em: 07 jan. 2020.

BORGES, L. F. X.; FARIA, V. C. S. Project Finance: considerações sobre a aplicação em infraestrutura no Brasil. **Revista do BNDES**, v. 9, n. 18, p. 241-280, dez. 2002. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1808.pdf. Acesso em: 6 jan. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Licença de Operação n. 1317/2015**. 2015a. Disponível em: https://ox.socioambiental.org/sites/default/files/ficha-tecnica/node/202/edit/2018-06/LO_Belo_Monte.pdf. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Controladoria Geral da União – CGU. **Pedido de informações 99903.000463/2013-9**: parecer e decisão do Ouvidor Geral da União. Brasília, 1 set. 2014. Disponível em: https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/decisao_cgu_-_pedidos_de_acesso_a_informacao_isa.pdf. Acesso em: 6 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 96.652, de 6 de setembro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D96652.htm#anexo. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Justiça Federal de 1ª Instância. Seção Judiciária do Pará. **Processo n. 968-19.2011.4.01.3900**. Juiz Federal Ronaldo Desterro, j. 25 fev. 2011. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2017/caso-belo-monte/968-19-2011-4-01.3900/belo-monte-licenca-parcial-decisao.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Memorando n. 99/2017/SIC-SENASP/SENASP**. 2017b. Disponível em: http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/574899/RESPOSTA_PEDIDO_resposta%20sic%20-%2008850002337201717.pdf. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE. **Histórico da conduta**. [s.d.]b. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/noticias/cade-celebra-acordo-de-leniencia-em-investigacao-de-cartel-na-licitacao-da-usina-de-belo-monte/historico-da-conduta-bm.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH. **Relatório sobre os direitos da população atingida pela implementação da usina hidrelétrica de Belo Monte e da mineradora Belo Sun**. Brasília, 2017a. Disponível em: https://xinguvivo.org.br/wp-content/uploads/2018/08/RelatriodeBeloMonteBeloSun_CNDH.pdf. Acesso em: 6 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. Fundação Nacional do Índio – Funai. **Informação n. 223 /2015/CGLIC/DPDS/FUNAI-MJ**. Brasília, 23 set. 2015b. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/ascom/2015/img/11-nov/analisetecnica.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. Fundação Nacional do Índio – Funai. **Ofício n. 410/2015/PRES/FUNAI-MJ**. 24 set. 2015c. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/ascom/2015/img/11-nov/oficio410.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. Fundação Nacional do Índio – Funai. **Ofício n. 587/2015/PRES/FUNAI-MJ**. 12 nov. 2015d. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/ascom/2015/img/11-nov/oficio587.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. Fundação Nacional do Índio – Funai. **Parecer Técnico n. 21:** Análise do Componente Indígena dos Estudos de Impacto Ambiental. Brasília, 30 set. 2009. Disponível em: https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/parecer_21_da_funai.pdf. Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Plano Nacional de Energia 2030**. 2007. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/planejamento-e-desenvolvimento-energetico/publicacoes/plano-nacional-de-energia-2030>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Relatório do PNE 2050**. 2018. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/planejamento-e-desenvolvimento-energetico/publicacoes/relatorio-do-pne-2050>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Resoluções do CNPE**. [s.d.]a. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/web/guest/conselhos-e-comites/cnpe/resolucoes>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Licença Prévia n. 342/2010**. Disponível em: https://ox.socioambiental.org/sites/default/files/ficha-tecnica//node/202/edit/2018-06/LP_Belo_Monte.pdf. Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Casa de Governo tem nova sede em Altamira (PA)**. 30 out. 2013. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/investimento-e-pac/noticias/casa-de-governo-tem-nova-sede-em-altamira-pa>. Acesso em: 29 dez. 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Pará. **Processos caso Belo Monte**. 2016. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/regiao1/sala-de-imprensa/docs/tabela-belo-monte>. Acesso em: 8 jan. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Brasil em ação: investimentos para o desenvolvimento**. 1996. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/brasil-em-acao-investimentos-para-o-desenvolvimento-1996/view>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Departamento Administrativo do Serviço Público. **O Plano Salte**. Rio de Janeiro, 1950. Disponível em: <http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/iditem/321>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974)**. 1971. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/medici/i-pnd-72_74. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. 1974. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/geisel/ii-pnd-75_79/@_download/file/II%20PND%2075_79.pdf. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek**. Rio de Janeiro, 30 jun. 1958. Disponível em: http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/490/Programa%20de%20Metas%20do%20Presidente%20Puscelino%20Kubitschek%20V1%201950_PDF_OC_R.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. From Bureaucratic to Managerial Public Administration in Brazil. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (eds.) **Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America**. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1999, p. 115-146.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Prefácio. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA; ENAP, 2018.

BRITO, A. M. **O desempenho da UHE Belo Monte em um cenário de mudanças climáticas de longo prazo**. 2017. 158 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. Brasília, 2018.

BRUM, Eliane. Erro de projeto coloca estrutura de Belo Monte em risco. **El País**, 08 nov. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/11/08/politica/1573170248_680351.html. Acesso em: 07 jan. 2020.

BURKE, T. F.; BARNES, J. E. F. **Varieties of Legal Order: The Politics of Adversarial and Bureaucratic Legalism**. New York: Routledge: Taylor and Francis Group, 2018.

CARDOSO, A. et al. **Política socioambiental do BNDES: presente e futuro**. Brasília: INESC, 2015. Disponível em: <https://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Miolo%20BNDES%20-%20v2%2018x24%20WEB.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2019.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Avança, Brasil: proposta de governo**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/62rp6/pdf/cardoso-9788599662687.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO – CLAD. **La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana**. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

CERQUEIRA, D. (coord.). **Atlas da violência: retrato dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: IPEA; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190802_atlas_da_violencia_2019_municipios.pdf. Acesso em: 6 jan. 2020.

CODO, Sandra. Luciano Coutinho. **Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**, 28 jul. 2014. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/pessoas/pasta-pessoal/luciano-coutinho>. Acesso em: 11 jan. 2020.

COLBY, S. S. **Searching for Institutional Solutions to Industrial Policy Challenges: A Case Study of the Brazilian Development Bank**. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University, ProQuest Dissertations Publishing, 2013. Disponível em: <https://search.proquest.com/docview/1458209891?pq-origsite=gscholar>. Acesso em: 19 jul. 2019.

COMPLIANCE ADVISOR OMBUDSMAN – CAO. **Home**. [s.d.]. Disponível em: <http://www.cao-ombudsman.org>. Acesso em: 05 jan. 2020.

CONCEIÇÃO, M. Z. **Bancos e responsabilidade socioambiental no financiamento de projetos de usinas hidrelétricas no Brasil: um estudo de casos de 1981 a 2009**. 2010. 303 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. Brasília, 2010.

CROZIER, M. **The Bureaucratic Phenomenon**. Chicago: University of Chicago Press, 1964.

CURRALERO, Cláudia. **A atuação do sistema BNDES como instituição financeira de fomento no período 1952-1996**. 165 p. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 1998.

DIAS, E. C. **Rédeas do Estado e do investimento: as trajetórias dos bancos nacionais de desenvolvimento**. 2017. 440 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017.

ELETROBRAS. **Diretoria e Conselhos**. [s.d.]. Disponível em: <https://eletrobras.com/pt/Paginas/Diretoria-e-Conselhos3.aspx>. Acesso em: 20 jan. 2020.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE. **Plano Decenal de Expansão de Energia**. [s.d.]. Disponível em: <http://epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/plano-decenal-de-expansao-de-energia-pde>. Acesso em: 20 jan. 2020.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE. **Plano Nacional de Energia**. [s.d.]. Disponível em: <http://epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/plano-nacional-de-energia-pne>. Acesso em: 20 jan. 2020.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE. **Programa de Expansão da Transmissão (PET/PELP)**. [s.d.]. Disponível em: <http://epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/programa-de-expansao-da-transmissao-plano-de-expansao-de-longo-prazo-pet-pelp>. Acesso em: 20 jan. 2020.

ENEI, J. V. L. **Project Finance: financiamento com foco em empreendimentos**. São Paulo: Saraiva, 2007.

EQUATOR PRINCIPLES ASSOCIATION. **EP Association Members & Reporting**. [s.d.].b. Disponível em: <https://equator-principles.com/members-reporting>. Acesso em: 04 jan. 2020.

EQUATOR PRINCIPLES ASSOCIATION. **Home**. [s.d.].a. Disponível em: <http://equator-principles.com>. Acesso em: 20 jan. 2020.

ESPOSITO, A. S. O setor elétrico brasileiro e o BNDES: reflexões sobre o financiamento aos investimentos e perspectivas. *In: BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. BNDES 60 anos: perspectivas setoriais*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2012, v. 2., p. 190-231.

EVANS, P. The Capability Enhancing Developmental State: Concepts and National Trajectories. *In: UNRISD-KOICA CONFERENCE*. Seoul, Korea, 13 out. 2011. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/9e26/ef8fc720e2c121eee90f4cc515e41254bddc.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2020.

FAINGUELERNT, M. B. A trajetória histórica do processo de licenciamento ambiental da usina hidrelétrica de Belo Monte. **Ambiente & Sociedade**, v. 19, n. 2, p. 245-264, jun. 2016.

FARIA, A. P. R. O. Os limites institucionais da regulação ambiental: um estudo de caso a partir de Belo Monte. **Revista de Direito Público da Economia**, v. 17, n. 65, p. 61-96, jan./mar. 2019.

FUNAI negocia acordo entre índios e Norte Energia em Belo Monte. **Folha de São Paulo**, 16 out. 2012. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/1169964-funai-negocia-acordo-entre-indios-e-norte-energia-em-belo-monte.shtml>. Acesso em: 09 jan. 2020.

GARZON, L. F. N. BNDES: processo decisório por subtração (2003-2014). *In: VAINER, Carlos B.; VIEIRA, Flávia Braga (ed.). BNDES: grupos econômicos, setor público e sociedade civil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2017, p. 129-161.

GEORGE, A. L.; BENNETT, A. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge: MIT Press, 2005.

GIOVANELLI, R. G. **Discursos de desenvolvimento no Supremo Federal**: a participação indígena na autorização parlamentar para o aproveitamento hidrelétrico Belo Monte. 2015. 217 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) – Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. São Paulo, 2015. Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/node/136247>. Acesso em: 8 jan. 2020

GOMES, A. C. S. et al. **BNDES 50 anos: histórias setoriais: o setor elétrico**. 2002. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Galerias/Convivencia/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Energia_Eletrica/200212_7.html. Acesso em: 23 dez. 2019.

GOMIDE, A. Á.; PIRES, R. R. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *In*: GOMIDE, A. Á.; PIRES, R. R. (ed.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014, p. 15-28.

HALL, P. A.; SOSKICE, D. **Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

HIRSCHMAN, A. O. **Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970.

HIRT, C. O BNDES no Brasil: uma análise das operações e dos discursos institucionais a partir da década de 1990. *In*: VAINER, Carlos B.; VIEIRA, Flávia Braga (ed.). **BNDES: grupos econômicos, setor público e sociedade civil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2017, p. 85-128.

IMAZON. **Sistema de Alerta de Desmatamento – SAD**, out. 2019. [Boletim de Desmatamento da Amazônia Legal]. Disponível em: <https://k6f2r3a6.stackpathcdn.com/wp-content/uploads/2019/12/SAD-Outubro-2019.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2020.

INDEPENDENT EVALUATION GROUP – IEG. **Home**. [s.d.]. Disponível em: <http://ieg.worldbankgroup.org>. Acesso em: 05 jan. 2020.

ÍNDIOS bloqueiam acesso ao canteiro de obras da Usina Belo Monte. **G1**, 16 set. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/pa/para/noticia/2013/09/indios-bloqueiam-acesso-ao-canteiro-de-obras-da-usina-belo-monte.html>. Acesso em: 29 dez. 2019.

INSTITUTO ACENDE BRASIL. Custos socioambientais: tendências, ferramentas e responsabilidades. **White Paper**, n. 19, dez. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS – INPE. **TerraBrasilis: PRODES (desmatamento)**. dez. 2019. Disponível em: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/amazon/increments>. Acesso em: 10 jan. 2020.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL – ISA. **BNDES descumpre decisão da Controladoria da União e nega acesso a dados sobre Belo Monte**. 24 nov. 2014a. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/bndes-descumpre-decisao-da-controladoria-da-uniao-e-nega-acesso-a-dados-sobre-belo-monte>. Acesso em: 11 jan. 2020.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL – ISA. **Dossiê Belo Monte**. 2015. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/dossie-belo-monte>. Acesso em: 12 jan. 2020.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL – ISA. **Estado brasileiro é denunciado na OEA por ainda usar lei da ditadura militar**. 28 mar. 2014b. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/tags/suspensao-de-seguranca>. Acesso em: 11 jan. 2020.

INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION – IFC. **Home**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.ifc.org>. Acesso em: 20 jan. 2020.

JOHNSON, C. **MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975**. Stanford: Stanford University Press, 1982.

KAGAN, R. A. **Adversarial Legalism: The American Way of Law**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2001.

KFW DEVELOPMENT BANK. **Focus on renewable energy**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/International-financing/KfW-Development-Bank/Topics/Energy/Fokus-Erneuerbare-Energien>. Acesso em: 7 jan. 2020.

KFW DEVELOPMENT BANK. **Independent Complaints Mechanism DEG**. 01 jan. 2017. Disponível em: https://www.deginvest.de/DEG-Documents-in-English/Aboutus/Responsibility/170101_Independent-Complaints-Mechanism_DEG.pdf. Acesso em: 05 jan. 2020.

KHAN, M. H. Markets, States and Democracy: Patron–Client Networks and the Case for Democracy in Developing Countries. **Democratization**, v. 12, n. 5, p. 704-724, 1 dez. 2005.

LAZZARINI, S. G. et al. What Do State-Owned Development Banks Do? Evidence from BNDES, 2002–09. **World Development**, v. 66, p. 237-253, 1 fev. 2015.

LIJPHART, A. **Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Democracies**. New Haven, CT: Yale University Press, 1999.

LINDBLOM, C. **O Processo de decisão política**. Brasília: UnB, 1981.

LIPSEY, R. G.; LANCASTER, K. The General Theory of Second Best. **Review of Economic Studies**, v. 24, n. 1, p. 11-32, 1956.

LUNA, Denise. ONS conta com energia do Norte e chuvas para enfrentar baixa nos reservatórios do Sudeste. **Estado de São Paulo**, 07 jan. 2020. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,ons-counta-com-energia-do-norte-e-chuvas-para-enfrentar-baixa-nos-reservatorios-do-sudeste,70003146786>. Acesso em: 07 jan. 2020.

MACHADO, M. R. (org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

MAGALHÃES, S. B.; CUNHA, M. C. (coord.). **A expulsão de ribeirinhos em Belo Monte**. São Paulo: SBPC, 2017.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A Theory of Gradual Institutional Change. In: **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 1-37.

MAIA, Camila. Belo Monte, Jirau e Santo Antonio receberam R\$ 42,9 bilhões do BNDES. **Valor**, 18 jan. 2019. Disponível em: <https://www.valor.com.br/empresas/6070337/belo-monte-jirau-e-santo-antonio-receberam-r-429-bilhoes-do-bndes>. Acesso em: 22 jan. 2019.

MASHAW, J. L. Judicial Review of Administrative Action: Reflections on Balancing Political, Managerial and Legal Accountability. **Revista Direito GV**, v. especial, n. 1, p. 153-170, nov. 2005.

MEADOWS, D. H. et al. **The Limits to Growth**. New York: Universe Books, 1972.

MERTON, R. **Social Theory and Social Structure**. Glencoe, IL: Free Press, 1957.

MONTEIRO FILHA, Dulce. **Aplicação dos Recursos Compulsórios pelo BNDES na formação da estrutura setorial da indústria: 1952-1989**. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1994.

MORAN, E. F. et al. Sustainable Hydropower in the 21st Century. **PNAS**, v. 115, n. 47, p. 11.891-11.898, nov. 2018.

MUSACCHIO, A.; MELLO, J. M. P.; LAZZARINI, S. O ovo e a galinha: o papel do BNDES e alternativa ao crédito subsidiado. **Folha de São Paulo**, 19 jun. 2016.

MUSACCHIO, Aldo; LAZZARINI, Sérgio. **Reinventando o capitalismo de Estado: o Leviatã nos negócios: Brasil e outros países**. Tradução Afonso Celso da Cunha Serra. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

NATIONAL AERONAUTICS AND SPACE ADMINISTRATION – NASA. Earth Observatory. **Reshaping the Xingu River**. 6 out. 2017. Disponível em: <https://earthobservatory.nasa.gov/images/91083/reshaping-the-xingu-river>. Acesso em: 07 jan. 2020.

NISKANEN, W. **Bureaucracy and Public Economics**. 2. ed. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 1994.

NORTE ENERGIA – NESA. **Apresentação MME Belo Monte**. 2011a. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/jhcordeiro/apresentao-mme-belo-monte>. Acesso em: 08 jan. 2020.

NORTE ENERGIA – NESA. **Usina a fio d'água e menor área alagada**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.norteenergiasa.com.br/pt-br/uhe-belo-monte/arranjo>. Acesso em: 07 jan. 2020.

NORTE ENERGIA S.A. – NESA. **1º Relatório de Monitoramento Socioambiental Independente do Projeto UHE Belo Monte para o BNDES**. 2013. Disponível em: <https://www.norteenergiasa.com.br/pt-br/ri/relatorios-anuais>. Acesso em: 11 jan. 2020.

NORTE ENERGIA S.A. – NESA. Boletim Informativo do Plano-Emergencial. **Programa de Comunicação Indígena**, n. 2, nov. 2011b. Disponível em: http://restrito.norteenergiasa.com.br/site/wp-content/uploads/2013/01/Boletim2_Plano-emergencial_Novembro2011_WEB.pdf. Acesso: 6 jan. 2020.

NORTH, D. C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, inverno 1991. Disponível em: <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.5.1.97>. Acesso em: 13 jan. 2019.

O'DONNELL, G. Horizontal Accountability and New Poliarchies. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 27-54, 1998.

PEREIRA, A. K. Desenvolvimentismo, conflito e conciliação de interesses na política de construção de hidrelétricas na amazônia brasileira. In: GOMIDE, A. Á.; PIRES, R. R. (ed.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014, p. 161-185.

PIRES, Álvaro. Sobre algumas questões epistemológicas de uma metodologia geral para as ciências sociais. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução Ana Cristina Nasser. Petropolis, RJ : Vozes, 2008. [Coleção “Sociologia”], p. 43-94.

POUND, R. Law in Books and Law in Action. **American Law Review**, v. 44, p. 12-36, 1910.

PRADO, M. M.; SCHAPIRO, M. G.; COUTINHO, D. R. The Dilemmas of the Developmental State: Democracy and Economic Development in Brazil. **Law and Development Review**, v. 9, n. 2, p. 369-410, 2016.

PRESIDENTE do Ibama alega motivos pessoais e pede demissão. **O Globo**. 12 jan. 2011. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/presidente-do-ibama-alega-motivos-pessoais-pede-demissao-2839313>. Acesso em: 08 jan. 2020.

PRZEWORSKI, A. et al. **Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2000.

PUGA, F. P.; BORÇA JUNIOR, G. R. Apesar da crise, taxa de investimento brasileira continuará em expansão. **Visão do Desenvolvimento**, n. 65, Rio de Janeiro, 1 jun. 2009.

RODRIK, D. Industrial Policy for the Twenty-First Century. In: RODRIK, D. **One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth**. New Jersey: Princeton University Press, 2007, p. 99-152.

ROMEIRO, Juliana Ferreira. BNDES, meio ambiente e Fundo Amazônia. In: VAINER, Carlos B.; VIEIRA, Flávia Braga (ed.). **BNDES: grupos econômicos, setor público e sociedade civil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2017, p. 199-216.

ROSE-ACKERMAN, S. Regulation and Public Law in Comparative Perspective. **University of Toronto Law Journal**, v. 60, n. 2, p. 519-535, abr. 2010.

SABEL, C. Beyond Principal-Agent Governance: Experimentalist Organizations, Learning and Accountability. In: ENGELN, E.; HO, M. S. D. (ed.). **De staat van de democratie: Democratie voorbij de Staat**. Amsterdam: Amsterdam Press, 2004.

SCHAPIRO, M. G. Discrecionalidade desenvolvimentista e controles democráticos: uma tipologia dos desajustes. **Revista Direito GV**, v. 12, n. 2, p. 311-344, ago. 2016b.

SCHAPIRO, M. G. Do Estado desenvolvimentista ao Estado regulador? Transformação, resiliência e coexistência entre dois modos de intervenção. **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 2, p. 572-614, 2018.

SCHAPIRO, M. G. Legalidade ou discrecionalidade na governança de bancos públicos: uma análise aplicada ao caso do BNDES. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 105-128, fev. 2017.

SCHAPIRO, M. G. **Novos parâmetros para a intervenção do Estado na economia: persistência e dinâmica da atuação do BNDES em uma economia baseada no conhecimento**. 326 p. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SCHAPIRO, M. G. Reduzir a atuação do BNDES não garante mercado de crédito privado. **Folha de São Paulo**, 3 jul. 2016a.

SEAWRIGHT, J.; GERRING, J. Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. **Political Research Quarterly**, v. 61, n. 2, p. 294-308, jun. 2008.

SELZNICK, P. An Approach to a Theory of Bureaucracy. **American Sociological Review**, v. 8, n. 1, p. 47-54, 1943.

SHALDERS, André. Dados do INPE e do Imazon mostram mais queimadas em municípios com mais desmatamento. **Época**, 22 ago. 2019. Disponível em: <https://epoca.globo.com/sociedade/dados-do-inpe-do-imazon-mostram-mais-queimadas-em-municipios-com-mais-desmatamento-23897439>. Acesso em: 10 jan. 2020.

SIFFERT, N. et al. O papel do BNDES na expansão do setor elétrico nacional e o mecanismo de project finance. **BNDES Setorial**. Rio de Janeiro, n. 29, p. 3-36, mar. 2009.

SPINK, P. The Art of Getting in the Way: Five Years of the BNDES Platform. **International Budget Partnership Impact Case Study**, jun. 2013. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2324454. Acesso em: 19 jul. 2019.

STAKE, Robert. The Case Study Method in Social Inquiry. **Educational Researcher**, v. 7, n. 2, p. 5-7, 1978.

STEINBERG, D. **Os bancos de desenvolvimento e seus instrumentos jurídicos de *accountability***: um estudo de caso sobre o BNDES. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017.

STREECK, W.; THELEN, K. **Introduction**: Institutional Change in Advanced Political Economies. Oxford, UK: Oxford University Press, 2005, p. 1-39.

TREBILCOCK, M. J.; PRADO, M. M. **Advanced Introduction to Law and Development**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2014.

TRUBEK, D. M. **Developmental States and the Legal Order**: Towards a New Political Economy of Development and Law. 2010. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/Developmental-States-and-the-Legal-Order%3A-Towards-a-Trubek/17139181619a5c8c65244e8ee5836cbe71de1b10>. Acesso em: 20 jan. 2020.

TRUBEK, D. M.; COUTINHO, D. R.; SCHAPIRO, M. G. Towards a New Law and Development: New State Activism in Brazil and the Challenge for Legal Institutions. In: CISSE, Muller; THOMAS, Wang (org.). **The World Bank Legal Review**: v. 4: Legal Innovation and Empowerment for Development. 4. ed. Washington: World Bank, 2013, p. 281-314.

VIEIRA, D. M. **Mudança institucional gradual e transformativa**: uma construção de *stakeholders* e coalizões políticas. 2013. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de Brasília. Brasília, 2013.

VIEIRA, F. B.; GIMÉNEZ, M. J. Conflitos e diálogos entre movimentos sociais e o BNDES. In: VAINER, Carlos B.; VIEIRA, Flávia Braga (ed.). **BNDES**: grupos econômicos, setor público e sociedade civil. Rio de Janeiro: Garamond, 2017, p. 217-241.

WADE, R. East Asia's Economic Success: Conflicting Perspectives, Partial Insights, Shaky Evidence. **World Politics**, v. 44, n. 2, p. 270-320, jan. 1992.

WADE, R. **Governing the Market**: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.

WERNER, D. A atuação do BNDES na política do setor elétrico brasileiro: 2002-2014. In: VAINER, Carlos B.; VIEIRA, Flávia Braga (ed.). **BNDES**: grupos econômicos, setor público e sociedade civil. Rio de Janeiro: Garamond, 2017, p. 163-197.

WORLD BANK. **The Inspection Panel**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.inspectionpanel.org>. Acesso em: 05 jan. 2020.

YIN, R. K. **Estudo de caso**. Porto Alegre: Bookman, 2003.

ANEXOS