

Povos indígenas e licenciamento ambiental: o componente indígena da Usina Hidrelétrica de Belo Monte¹

Estella Libardi de Souza² (UFPA)

Resumo: A Usina Hidrelétrica de Belo Monte tem sido causa de conflitos entre povos indígenas e Estado brasileiro ao longo de várias décadas. Desde 1989, no emblemático *Encontro dos Povos Indígenas em Altamira*, os povos indígenas protagonizaram diversas ações políticas para expor suas reivindicações contrárias à obra, considerando os danos irreversíveis aos seus territórios e modos de vida, e para denunciar irregularidades do processo de licenciamento ambiental. No período após a emissão da Licença Prévia, em fevereiro de 2010, os povos indígenas afetados empreenderam diversas ações políticas que tornaram públicas suas insatisfações e reivindicações quanto ao processo, cujas “negociações” resultaram no cumprimento de algumas das obrigações já previstas como condicionantes das licenças, pendentes de efetivação, e também em novos compromissos assumidos pelo empreendedor e pelos órgãos de governo. Revela-se necessário discutir os conflitos e as “negociações” que envolvem o Estado brasileiro, a concessionária Norte Energia, e os povos indígenas em torno da UHE Belo Monte, a partir da análise de como os povos se articulam para reivindicar direitos; da identificação dos desequilíbrios de poder subjacentes às “negociações”; a fim de compreender como os povos indígenas têm, de fato, participado do licenciamento ambiental, e de que forma suas ações políticas têm resultado no cumprimento (ou não) dos direitos constitucionais dos povos indígenas.

Palavras-chave: Povos indígenas; licenciamento ambiental; conflitos socioambientais; Usina Hidrelétrica Belo Monte.

A Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHE Belo Monte), atualmente em construção no estado do Pará, com investimentos, hoje, na ordem de 32 bilhões, e potência instalada de até 11.233 MW, é a maior e, também, a mais controversa e questionada obra do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal. A usina tem sido causa de conflitos entre povos indígenas e Estado brasileiro ao longo de várias décadas, desde o seu planejamento, até os dias de hoje, quando está às vésperas da emissão da Licença de Operação, solicitada pelo empreendedor, Norte Energia, ao órgão licenciador – o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em fevereiro deste ano.

Consideramos o caso de Belo Monte como paradigmático para a discussão sobre povos indígenas e licenciamento ambiental de grandes projetos hidrelétricos na Amazônia, tanto pela

¹ IV Encontro Nacional de Antropologia do Direito – ENADIR, *Grupo de Trabalho 13: Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais perante o direito: práxis jurídica dentro, fora e contra a ordem*, São Paulo/SP, 25 a 28 de agosto de 2015.

² É servidora da Fundação Nacional do Índio (Funai), e exerceu o cargo de Coordenadora Regional da unidade da Funai em Altamira/PA (Coordenação Regional Centro-Leste do Pará), entre outubro de 2012 e abril de 2015.

magnitude da obra e dos impactos aos territórios e modos de vida dos povos indígenas, como pelo histórico de mobilizações indígenas em oposição ao empreendimento. Neste trabalho, analisamos o histórico do aproveitamento hidrelétrico na Volta Grande do Xingu e as mobilizações dos povos indígenas contrárias ao projeto, bem como o percurso do chamado componente indígena do processo, para refletir sobre os conflitos que eclodiram ao longo do processo de licenciamento ambiental, e as “negociações” entre povos indígenas e os responsáveis pela implementação da usina, especialmente, após a emissão da licença prévia.

De Kararaô a Belo Monte: o aproveitamento hidrelétrico na Volta Grande do Xingu

O “Complexo Hidrelétrico de Altamira”, previsto no Plano Nacional de Energia Elétrica 1987/2010, conhecido como Plano 2010, tornado público em 1988, planejava a construção de cinco hidrelétricas no rio Xingu, as usinas Babaquara, Ipixuna, Jarina, Kararaô e Kakroimoro, e uma no seu afluente mais importante, o rio Iri. Os aproveitamentos hidroelétricos, juntos, somariam 20.375 MW, com aproximadamente 18.300 km² de área alagada. Todas as hidrelétricas trariam interferências drásticas nos territórios e modos de vida de povos indígenas localizados ao longo dos rios Xingu e Iri.³

As resistências contra o projeto, especialmente, as empreendidas pelos povos indígenas – a exemplo do emblemático “Encontro dos Povos Indígenas em Altamira”, em 1989, quando houve o primeiro embate público entre povos indígenas e Estado brasileiro por conta da UHE Belo Monte, simbolizado pela imagem da indígena Tuíra Kayapó encostando seu terçado na face do representante da Eletronorte no Encontro – resultaram no arquivamento do mesmo, retomado pelo governo dez anos depois, entre 1998 e 1999, quando a hidrelétrica que seria localizada na Volta Grande do Xingu deixa de ser designada Kararaô para ser denominada Belo Monte, e é apresentada como a única a ser implementada das seis usinas previstas no projeto original.

A atuação do Ministério Público Federal, que impetrou a Ação Civil Pública (ACP), levou à invalidação do licenciamento ambiental do projeto, até então conduzido no âmbito estadual, que configurou a “segunda morte” do projeto e dos interesses governamentais (Sevá Filho, 2005), reforçada pela mobilização dos povos indígenas no 1º Encontro dos Povos Indígenas da Volta Grande do Xingu, ocorrido em 2001. Mas o projeto foi retomado, mais uma vez, em 2005, quando tem início a atualização do inventário da Bacia do Xingu, e o Aproveitamento

³ Sobre o projeto e as consequências para os povos indígenas, consultar: Viveiros de Castro e Andrade (1988).

Hidrelétrico (AHE) Belo Monte é pautado como prioridade estratégica de governo. Em 2007, o Governo Federal inclui Belo Monte como principal obra do PAC, constituindo o que Bermann (2012) denomina de “paradigma Belo Monte”, pois se considera a UHE Belo Monte como “carro-chefe” do conjunto de hidrelétricas a serem implantadas na Amazônia.

Diversas ações estratégicas foram organizadas pelos povos indígenas – de maneira independente ou em parceria com organizações sociais e universidades – para expor as pautas e reivindicações de contestação à obra e ao procedimento adotado pelo governo federal. A realização do Encontro *Xingu Vivo para Sempre*, em 2008, marcado pelo incidente no qual um engenheiro da Eletrobrás resultou ferido por algumas lideranças indígenas, foi, possivelmente, o auge do processo de mobilização dos povos indígenas em torno da tentativa de impedir a implantação da UHE Belo Monte. Portanto, no contexto histórico anterior à Licença Prévia e ao leilão da hidrelétrica, nota-se um processo contínuo de articulação e mobilização dos povos indígenas em torno do imperativo da defesa de seus modos de vida, condicionado à preservação do rio Xingu e de seus territórios.

Contudo, conforme destaca Cohn (2010), o novo projeto de aproveitamento hidrelétrico no Rio Xingu alterou os impactos e as populações afetadas, o que exigiu não apenas contínuas reconfigurações nos estudos de impacto ambiental, mas também na histórica mobilização contrária à barragem, cujos efeitos, embora grandes, permanecem ainda pouco explorados. O AHE Belo Monte diminuiu as áreas inundadas, transferindo o impacto ambiental da inundação dos leitos dos rios Xingu e Iriri para o da seca da Volta Grande do Xingu, com impactos regionais e nas bacias hidrográficas a ela associadas. No projeto, as populações indígenas consideradas diretamente afetadas passaram a ser as que estavam situadas ao longo do chamado Trecho de Vazão Reduzida, alçadas ao cerne do processo: os povos indígenas Juruna da TI Paquiçamba e Arara da TI Arara da Volta Grande do Xingu; os indígenas que residiam ao longo de variados sítios na Volta Grande do Xingu; os Xikrin da Terra Indígena Trincheira Bacajá, cortada pelo rio Bacajá, afluente do rio Xingu, em razão dos impactos, ainda pouco conhecidos, que a vazão reduzida do rio Xingu trará ao rio Bacajá; e os Juruna da área indígena Juruna do KM 17, pela proximidade da mesma com o canteiro de obras. Além destes povos, a população indígena residente na cidade de Altamira, que seria afetada pela área do reservatório, passou a estar no centro dos estudos de impacto.

As reflexões de Cohn (2010) são específicas para o caso dos Xikrin, mas, a partir delas, podemos pensar o contexto mais geral em que ocorre essa mudança de cenário: a luta contra as barragens no Xingu, historicamente associada aos Kayapó, coloca, repentinamente, no olho do furacão, os povos Xikrin, Juruna, Arara e a população indígena dita “citadina”, agora os mais diretamente atingidos, que compõem este mosaico de novos atores e de mudanças nos impactos. Paralelamente, houve também mudanças na mobilização da população civil, que teve que se reorganizar, além das mudanças nas relações políticas entre os povos indígenas afetados, que têm que descobrir novas saídas, novos procedimentos, novos aliados e alianças.

No caso dos Xikrin, Cohn (2010) relata que os mesmos nunca tiveram muita participação nas mobilizações da população local (à época das lutas contra o Complexo Hidrelétrico de Altamira). Embora tenha havido grande participação dos Xikrin no encontro de 1989, estiveram pouco presentes nos eventos posteriores. No encontro promovido pelo Movimento Xingu Vivo para Sempre, em 2008, eles pouco participaram. De acordo com a autora, as diversas organizações, incluindo o Movimento Xingu Vivo para Sempre, não sabiam como se aproximar dos Xikrin, pois nas décadas anteriores, não tinham se articulado com eles, e eles foram mantidos (e se mantiveram) às margens do processo; de repente, eles entram em foco e ocupam o papel central nos impactos a terras e povos indígenas, e fazia-se necessário que eles se organizassem, se mobilizassem, participassem do movimento contra a construção da barragem. Porém,

“[t]endo ficado de fora, ou em uma posição marginal, deste processo por décadas, os Xikrin não formaram seus representantes, não aprenderam a ‘fazer política’, não aprenderam a se mobilizar – e isso agora lhes custa caro, já que seu posicionamento (claro, o ‘correto’) lhes é exigido, e esta sua dificuldade não é lida como fruto deste alijamento, mas como comprometimento com os que querem a construção da usina. (Cohn, 2010: 241)

É importante destacar que os povos da região do assim chamado “Médio Xingu” (Parakanã, Assurini, Araweté, Arara, Xikrin, Juruna, entre outros) são inimigos históricos, que passaram a conviver, com um misto de inimizades e alianças, em meio ao processo de instalação da UHE Belo Monte. E, ainda, que houve um significativo e recente fenômeno, também destacado por Cohn (2010), o qual trouxe substancial modificação nas relações interétnicas indígenas: o reconhecimento, e fortalecimento, dos ditos índios citadinos. Para a autora, essa mudança de cenário modificou também a relação de forças, que se invertem: se até cerca de uma década atrás o cenário indígena estava tomado pelos ditos “índios aldeados”, assim referidos os que vivem em Terras Indígenas, agora o cenário está fortemente marcado pelos citadinos, que, se

por um lado, completa o quadro da população indígena efetivamente residente na região, por outro, tem gerado uma situação de sub-representação de alguns destes povos.

Ter em vista esse cenário e essa relação de forças no mosaico de diversos povos indígenas da região de instalação do empreendimento UHE Belo Monte é fundamental para compreender os conflitos, as interações, e as “negociações” no processo de licenciamento ambiental da UHE Belo Monte que envolvem o Estado brasileiro, a concessionária e os povos indígenas, no período após a concessão da licença prévia do empreendimento.

A UHE Belo Monte se impõe como “fato consumado”

Em março de 2007, após várias decisões judiciais, foi autorizada a continuidade dos estudos de impacto do AHE Belo Monte. Logo após, a Fundação Nacional do Índio (Funai), órgão interveniente no processo de licenciamento ambiental, emitiu Termo de Referência para orientar a realização dos estudos do chamado Componente Indígena, integrante dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) do projeto, que incluía as Terras Indígenas Paquiçamba, Arara da Volta Grande, Juruna do Km 17, Trincheira Bacajá, Apyterewa, Araweté do Igarapé Ipixuna, Koatinemo, Kararaô, Arara e Cachoeira Seca, além dos chamados “índios citadinos” e indígenas moradores de inúmeros sítios localizados ao longo da Volta Grande do Xingu – hoje, frequentemente denominados, inclusive por alguns deles próprios, “índios ribeirinhos”.⁴

Os estudos do Componente Indígena foram entregues em abril de 2009, embora os estudos do EIA tenham sido entregues ao IBAMA em março do mesmo ano, sem considerar, em sua conclusão, os relatórios do Componente Indígena. Em julho, foram entregues os relatórios complementares com a análise integrada do componente indígena e o EIA. O Parecer Técnico nº. 21/CMAM/CGPIMA, da Funai (2009), que analisou os estudos do Componente Indígena, quanto à viabilidade do empreendimento, concluiu que o Aproveitamento Hidrelétrico Belo Monte era viável, observadas, como condicionantes da viabilidade do empreendimento: (a) que as mudanças sugeridas no EIA fossem rigorosamente implementadas, observando as questões e peculiaridades indígenas, especificamente sobre a necessidade de um hidrograma ecológico, que seja suficiente para permitir a manutenção dos recursos naturais necessários a reprodução física e cultural dos

⁴ Somente no início do ano de 2009 foi emitido Termo de Referência e iniciam-se os estudos com os “índios citadinos” e os “índios ribeirinhos”. Os estudos em relação às Terras Indígenas Xipaya e Kuruaya não foram inicialmente previstos pela Funai. Contudo, os resultados dos estudos com os “citadinos” demonstraram as fortes relações sociais entre as famílias indígenas residentes na cidade de Altamira com as Terras Indígenas Xipaya e Kuruaya, não contempladas pelo TR, e foram realizados estudos complementares sobre as TIs Xipaya e Kuruaya.

povos indígenas, evitando mudanças estruturais no modo de vida dos Juruna de Paquiçamba e dos Arara de Volta Grande do Xingu, que poderiam levar ao eventual deslocamento de suas aldeias; e (b) a garantia de que os impactos decorrentes da pressão antrópica sobre as terras indígenas fossem devidamente controlados.

Considerando a complexidade dos problemas enfrentados pelos povos indígenas na área de influência da UHE Belo Monte, o Parecer afirma que a mitigação dos impactos da construção da UHE Belo Monte exigiria mais do que a implementação do Plano Básico Ambiental (PBA) pelo empreendedor, demandando também a ação do poder público:

“Apesar do EIA-RIMA apresentar uma extensa agenda de planos e programas, cujos objetivos são os de mitigar os impactos negativos do empreendimento sobre os povos e Terras Indígenas, a complexidade da situação, como foi retratada nesse parecer, baseado em informações colhidas pela Funai e no próprio EIA-RIMA, exige muito mais do que a implementação de um bom Plano Básico Ambiental (PBA). A situação atual da região, fortemente impactada por desmatamentos, atividade madeireira e garimpos, entre outros, com a presença insuficiente do Estado brasileiro, já contribui para o contexto de vulnerabilidade das Terras Indígenas. Nesse sentido, é imprescindível um conjunto de medidas (emergenciais e de longo prazo), de duas ordens: 1) aquelas ligadas ao poder Público; e 2) aquelas de responsabilidade do empreendedor.” (FUNAI. Parecer Técnico nº. 21/CMAM/ CGPIMA: 95.)

As ações de responsabilidade do poder público foram divididas entre: (a) ações a serem executadas antes do leilão do empreendimento; e (b) ações a serem executadas após o leilão; e dizem respeito, principalmente, à regularização fundiária das terras indígenas, reestruturação e fortalecimento do atendimento à saúde e educação das comunidades indígenas. Ainda de acordo com o Parecer Técnico nº. 21/CMAM/CGPIMA, foram previstas treze ações de responsabilidade do empreendedor, todas a serem executadas após o leilão.⁵ Em 1º de fevereiro de 2010, o IBAMA concedeu a Licença Prévia (LP) da UHE Belo Monte, incorporando, como condicionantes da licença, todas as medidas propostas no Parecer da Funai. E, em 20 de abril do mesmo ano, foi realizado o leilão da UHE Belo Monte, no qual foi definida a responsabilidade do consórcio Norte Energia pela construção da usina. Naquele momento, as ações de responsabilidade do poder público, não haviam sido sequer iniciadas.

No mesmo ano, em 15 de setembro, foi assinado um Termo de Compromisso entre a Funai e a Norte Energia que tinha por objeto estabelecer um regime de compromisso e cooperação mútua para execução de ações de apoio ao fortalecimento institucional da Funai, ao

⁵ Para as condicionantes previstas no Componente Indígena, consultar: FUNAI. Parecer Técnico nº. 21/CMAM/CGPIMA. Disponível em: http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2010/pdf/pdf3/parecer_funai.pdf.

etnodesenvolvimento e à proteção das comunidades e terras indígenas localizadas na área de influência da UHE Belo Monte, considerando a necessidade de atender condicionantes do processo de licenciamento ambiental do empreendimento, elencadas no Parecer Técnico nº 21/CMAM/CGPIMA. Especificamente, as ações previstas do Termo de Compromisso visavam dar cumprimento às ações, de responsabilidade do empreendedor, que previam a necessidade de elaborar e iniciar a execução de um Plano de Fiscalização e Vigilância Emergencial para todas as terras indígenas, em conjunto com a Funai, comunidades indígenas e outros órgãos, e contribuir para a melhoria da estrutura da Funai, para efetuar, em conjunto com os outros órgãos federais a gestão e controle ambiental e territorial na região, bem como acompanhamento das ações referentes ao Processo.

O Termo de Compromisso previu a execução de dois planos de trabalho: o primeiro, chamado *Plano emergencial para as terras indígenas da região de Altamira, afetadas pela UHE Belo Monte* (Plano Emergencial), que englobava ações relacionadas ao fortalecimento institucional e administrativo da Funai na região onde está sendo implantada a Usina Hidrelétrica Belo Monte e a promoção ao etnodesenvolvimento das comunidades indígenas locais; e o segundo, denominado *Plano Emergencial de Proteção às Terras Indígenas do Médio Xingu sob influência da Usina Hidrelétrica Belo Monte, estado do Pará* (Plano Emergencial de Proteção), com o objetivo de aumentar a proteção territorial e ambiental das terras indígenas impactadas pelo empreendimento, contribuindo para a posse e usufruto exclusivo dos povos indígenas habitantes dessas terras indígenas.

Quanto à promoção ao etnodesenvolvimento das comunidades indígenas locais, o Plano Emergencial propunha a antecipação de ações indigenistas que seriam executadas no Plano Básico Ambiental do Componente Indígena (PBA-CI), a fim de criar as condições adequadas para a execução das ações do PBA-CI, tendo como objetivos, entre outros: o fortalecimento das relações das comunidades com as terras indígenas, afastando-se a necessidade destas estarem na cidade; a criação de condições dignas para que os indígenas possam ir até Altamira, quando necessário, sem prejuízo de sua identidade, da sua posição social ou do livre exercício dos seus direitos; e o fortalecimento das associações indígenas. Para a promoção ao etnodesenvolvimento, entre as metas estabelecidas no Plano de Trabalho estavam o apoio à implementação de alternativas econômicas sustentáveis, com a execução de ações e projetos para atividades produtivas para subsistência e geração de renda, sendo destinado o valor de R\$ 30.000,00/mês

por aldeia (num total de 25 aldeias); e o apoio a projetos de valorização cultural, sendo destinado o valor de R\$ 50.000,00/ano por aldeia. Os projetos seriam elaborados por técnicos a serem contratados pela Norte Energia, e que atuariam na Funai em Altamira/PA.

Contudo, os projetos de atividades produtivas para subsistência e geração de renda jamais foram executados. Desde o momento da celebração do Termo de Compromisso, em setembro de 2010, estabeleceu-se a prática de elaboração de listas de compras pelos indígenas à Eletronorte e, posteriormente, à Norte Energia S.A., que compreendiam os mais diversos itens: alimentos industrializados em grande volume, calçados, roupas, colchões, eletrodomésticos, materiais de construção, motores, embarcações, grande quantidade de combustível, entre outros. Em documentos da Funai, que constam do Processo Funai nº. 08620.2339/2000, relata-se que esta ação, contrariando os objetivos propostos, trouxe graves consequências para a sobrevivência física e étnica dos povos indígenas afetados pela UHE Belo Monte.⁶ Em vez de haver o fortalecimento das relações das comunidades com as terras indígenas, afastando-se a necessidade destas estarem na cidade, estas relações foram enfraquecidas, e os indígenas permaneceram em número cada vez maior e por mais tempo na cidade de Altamira. As lideranças indígenas passaram a estar cada vez mais constantemente na cidade para fazer solicitações de mercadorias e serviços à Norte Energia, cobrar e acompanhar o atendimento destas solicitações, e recebê-las. Era comum que algumas lideranças passassem meses ininterruptamente em Altamira e, quando retornavam às aldeias, passavam poucos dias e já voltavam à cidade. Contrariando os objetivos pelos quais foi proposto, de criar condições para a autonomia e sustentabilidade das comunidades indígenas, por meio de ações de etnodesenvolvimento, o Plano Emergencial causou e agravou a dependência das comunidades indígenas em relação a bens de consumo advindos da cidade.

Em relação ao segundo Plano de Trabalho que compunha o Termo de Compromisso entre a Funai e a Norte Energia, o *Plano Emergencial de Proteção às Terras Indígenas do Médio Xingu sob influência da Usina Hidrelétrica Belo Monte, estado do Pará*, que tinha o objetivo, em atendimento à condicionante da Licença Prévia, de responsabilidade do empreendedor, de aumentar a proteção territorial e ambiental das terras indígenas impactadas para UHE Belo

⁶ Entre os resultados nocivos do Plano Emergencial, relatados nos Memorandos nº. 382/GAB/CRBEL/FUNAI/2012 e 187/2014/GAB/CR-CENTRO-LESTE-PA/FUNAI, citamos a criação ou potencialização dos conflitos internos nas comunidades indígenas; o grande consumo de bebidas alcoólicas, que ocasionou tensões nas relações inter e intraétnicas, resultando em situações de agressão física, tentativa de homicídio e, inclusive, um homicídio, de um indígena por outro indígena; intenso consumo de gêneros alimentícios vindos da cidade, que desestimulou o plantio das roças de subsistência e ocasionou agravos à saúde da população indígena; aumento da quantidade de lixo nas aldeias, entre outros. Sobre o Plano Emergencial, ver, também Magalhães e Magalhães (2013).

Monte, contribuindo para a posse e usufruto exclusivo dos povos indígenas habitantes dessas TIs, este jamais foi implementado. O plano previa, entre outras ações, a construção de 21 Unidades de Proteção Territorial (UPTs), e a contratação de 112 técnicos para atuar nas UPTs, sob orientação e supervisão da Funai. O diagnóstico elaborado pelo Plano apontava quadro já bastante crítico, e a não implementação do mesmo agravou os impactos existentes na região e criou novas situações de impacto, com o aumento da pressão sobre as TIs sob área de influência do empreendimento, tornando-as vulneráveis, e ameaçando as comunidades indígenas que nelas vivem.

Durante a vigência do Termo de Compromisso entre Funai e Norte Energia, foi elaborado o Plano Básico Ambiental do Componente Indígena (PBA-CI). Em janeiro de 2011, quando estava apenas em andamento a elaboração dos programas e projetos do PBA-CI, foi emitida a Licença de Instalação nº 770/2011, que autorizou o início das obras da usina, com a instalação dos canteiros de obras, embora não esteja prevista Licença de Instalação (LI) “parcial” na Resolução nº 237/CONAMA, a qual determina que a LI seja emitida de acordo com os planos, programas e projetos aprovados. Entre abril e maio do mesmo ano, foram realizadas as oficinas nas aldeias, assim como as oficinas com os índios moradores da VGX e Altamira, para apresentação do PBA-CI e “validação” da proposta. As reuniões foram conduzidas de forma bastante acelerada, pois a emissão da LI era iminente. Na maioria das aldeias, a reunião para apresentação das mais de mil e duzentas páginas do robusto PBA-CI da UHE Belo Monte, denominado Programa Médio Xingu, durou apenas uma manhã, ou apenas uma tarde. E, apenas alguns dias após a apresentação do PBA-CI aos indígenas, o IBAMA emitiu a Licença de Instalação nº 795/2011, em 1º de junho de 2011, sem ter sido entregue o Plano Básico Ambiental à Funai pela Norte Energia, protocolado ainda no mês de junho de 2011, após a emissão da LI.

Não obstante estarem em curso as ações desastrosas do Plano Emergencial; não terem sido iniciadas as ações do Plano Emergencial de Proteção, assim como das demais condicionantes da Licença Prévia; e sem que o PBA-CI tivesse sido sequer protocolado no órgão indigenista, a Presidência da Funai, contrariando as manifestações da equipe técnica, manifestou-se, em maio de 2011, pelo prosseguimento do processo de licenciamento ambiental, com a emissão da LI, e determinando prazos para implementação, pelo empreendedor, de novas condicionantes e de algumas já previstas na Licença Prévia, contados a partir da emissão da LI.⁷

⁷ De acordo com o Ofício nº. 126/PRES/FUNAI/2011, as condicionantes formam: Criação de um comitê indígena para controle e monitoramento da vazão que inclua mecanismos de acompanhamento –

Nenhuma dessas ações foi implementada pela Norte Energia no prazo previsto, e algumas permanecem pendentes de cumprimento até hoje, assim como outras condicionantes da LP, tanto as responsabilidades do poder público, quanto as que deveriam ser executadas pelo empreendedor. E, apesar das ilegalidades e irregularidades do processo de licenciamento, não apenas em relação aos povos indígenas, apontadas em Ações Cíveis Públicas movidas pelo Ministério Público Federal, a construção da UHE Belo Monte se impõe como um “fato consumado”, na medida em que as obras avançam, como denomina Pacheco de Oliveira (2014) ao tratar da estratégia do governo brasileiro de conduzir a aprovação e implementação do projeto sem levar em conta os dispositivos legais e as ponderações técnicas.

Mobilizações indígenas, conflitos e “negociações”

Em junho de 2012, mais de um ano após o início das obras da UHE Belo Monte, as condicionantes previstas nas licenças ambientais do empreendimento permaneciam pendentes de cumprimento; os programas e projetos previstos do PBA-CI não haviam sido iniciados, posto que ainda não havia sido sequer aprovado pela Funai; e as ações desordenadas e nocivas desenvolvidas sob o Plano Emergencial agravavam a situação dos povos indígenas, conforme apontam os documentos da Funai. Na medida em que a obra avançava sobre o rio Xingu, lançando as ensecadeiras que fechavam progressivamente os canais de navegação antes utilizados pelos povos indígenas que vivem à jusante do Sítio Pimental, um dos canteiros de obra da usina, crescia a percepção dos povos afetados de que as “promessas” do governo brasileiro com os povos indígenas não saíam do papel. E, por mais danosas que possam ter se mostrado, as ações desenvolvidas pela Norte Energia sob o pretexto do Plano Emergencial eram as únicas ações do empreendedor que as comunidades indígenas percebiam, ao passo em que se anunciava seu encerramento no mês de setembro daquele ano.

preferencialmente nas terras indígenas, além de treinamento e capacitação, com ampla participação das comunidades. Prazo: 45 dias após a emissão da LI; Formação de um comitê gestor indígena para as ações referentes aos programas de compensação do AHE Belo Monte. Prazo: 30 dias após a emissão da LI; Definição clara dos mecanismos de transposição de embarcações pelo barramento. Prazo: 20 dias após a emissão da LI; Implementação do plano de proteção das TIs. Prazo: 40 dias após a emissão da LI; Apresentar estudos complementares do Rio Bacajá. Prazo: 310 dias após a emissão da LI; Apresentar plano operativo com cronograma de execução das atividades do PBA, após manifestações da Funai. Prazo: 30 dias após manifestação da Funai sobre o PBA; Celebrar Termo de Compromisso garantindo a execução do PBA. Prazo: 35 dias após manifestação da Funai sobre o PBA; Apresentar trimestralmente modelagem sobre o adensamento populacional na região. Prazo: 90 dias após a emissão da LI.

No dia 21 daquele mês, uma aliança inédita entre os povos da região dá início à ocupação do canteiro de obras Sítio Pimental da UHE Belo Monte, no rio Xingu, por indígenas de diversas etnias. Em carta, os indígenas denunciam compromissos não cumpridos, isto é, as condicionantes do empreendimento, e elencam “pedidos gerais”, relacionados a ações de saúde, educação, proteção territorial, e regularização fundiária, além da reforma da Casa do Índio em Altamira e a definição do Sistema de Transposição de Embarcações (STE), condicionante da LI. Além dos “pedidos gerais”, demandas específicas são apresentadas em formas de listas por cada aldeia, que vão da construção de escolas, postos de saúde, e casas de moradia de alvenaria, a estradas, poços artesianos, casas de farinha e “energia elétrica gratuita”, passando por computadores, carros, motores, embarcações, tratores, micro-ônibus, e torres de celular (Pauta de Reivindicações das Aldeias da Volta Grande do Xingu, 2012).

Como resultado do processo de mobilização dos povos indígenas afetados pelo empreendimento, durante a ocupação do canteiro de obras, a Funai conclui a análise do PBA-CI e o aprova, no mês de julho de 2012. Destacamos que o PBA-CI era pouco conhecido pelas comunidades indígenas, dada a forma acelerada como foi elaborado e apresentado aos indígenas, frente à inevitável e iminente concessão da LI. Em razão disso, estava em curso uma reapresentação do PBA-CI às comunidades indígenas, realizada em fevereiro de 2012, para as TIs Paquiçamba e Arara da Volta Grande do Xingu, e em abril/maio do mesmo ano, para os indígenas “cidadinos”, área indígena Juruna do Km 17, e TI Trincheira Bacajá. No Parecer nº. 01/CGGAM/2012, a Funai afirma que o processo de consulta às comunidades indígenas não estava concluído, e que as comunidades consultadas não haviam apresentado posição definitiva favorável à aprovação do PBA-CI, contudo,

“[a] apresentação do presente Parecer busca acelerar e viabilizar o início das ações do PBA-componente indígena, especialmente para as Terras Indígenas do Grupo 1, as quais já estão sendo impactadas devido ao andamento acelerado da obra – cuja Licença de Instalação foi emitida em junho de 2011.” (FUNAI. Parecer nº. 01/CGGAM/2012: 11).

O pedido de reintegração de posse impetrado pelo Consórcio Construtor Belo Monte (CCBM) contra a Funai e os povos indígenas é negado pela justiça, que considera necessária uma tentativa de desocupação pacífica. A ocupação termina voluntariamente em 09 de julho, quando se iniciam as “negociações” entre o empreendedor e as lideranças indígenas. As reuniões de negociação, com cada grupo, separadamente, foram conduzidas pelo Presidente da Norte Energia, o qual apresentava o documento intitulado “Resposta do Presidente da Norte Energia às

Reivindicações dos Índios”, que, em síntese, reafirmava o cumprimento de condicionantes já previstas nas licenças ambientais, e ações e projetos propostos no PBA-CI, renovando os prazos para seu cumprimento. Além disso, os índios obtiveram a promessa de aquisição de uma camionete e um *kit* de informática para cada aldeia, além de embarcações. Em troca, exigiu-se, da parte dos índios, a desocupação imediata do canteiro de obras.

Nos anos que se seguiram, os povos indígenas afetados pela UHE Belo Monte, individualmente, ou por meio de alianças com outros povos, empreenderam diversas mobilizações, cujas negociações, em sua maioria, com a concessionária Norte Energia, mas também com órgãos de governo (Secretaria Geral da Presidência, Casa Civil, Ministério do Planejamento, Funai, IBAMA, Polícia Federal, entre outros), resultaram no cumprimento de algumas das obrigações já previstas nas condicionantes das licenças ambientais, cujos prazos já haviam há muito expirado, e também em novos compromissos assumidos. Desde junho de 2012, contabilizamos, pelo menos, dezesseis ações dos indígenas que tornaram públicas suas insatisfações e reivindicações quanto ao processo de licenciamento ambiental da UHE Belo Monte: a ocupação dos canteiros de obras da usina e dos escritórios da Norte Energia, bloqueio das estradas de acesso aos canteiros, detenção de funcionários da empresa nas aldeias, empreendidas individualmente por alguns grupos, ou por um conjunto de grupos indígenas, em alianças contínuas ou esporádicas.

As situações de conflito evidenciam e expõem o processo de “negociação”, mas o processo é contínuo, diário, e ainda fortemente influenciado pela prática assistencialista estabelecida durante o Plano Emergencial. Além dos chamados “acordos de ocupação”, que expressam os resultados das “negociações” durante as ações de bloqueio de estradas e rodovias, e ocupações de canteiros de obras da usina, há, ainda, os acordos firmados em “negociações” em que os povos indígenas ameaçam ocupar os canteiros de obras da usina, referidos por funcionários da Norte Energia como acordos de “não ocupação”. Porém, a “negociação” é injusta e desigual, e utilizada entre aspas, pois uma das partes do conflito está em ampla desvantagem e, portanto, o conceito é fraco para definir as situações como a que se discute aqui. Como assevera O’Dwyer (2014), o conceito de negociação sugere certo grau de conflito de interesses em um quadro de compreensão compartilhada, falta entre empreendimentos capitalistas e modos de vida, organização social e práticas culturais distintas que caracterizam as populações tradicionais.

O atual ritmo acelerado do licenciamento ambiental de grandes empreendimentos na Amazônia, imposto pelo governo brasileiro, do qual a UHE Belo Monte é exemplo, e que acelera as manifestações dos órgãos públicos, como a Funai e o IBAMA – as quais, muitas vezes conformam decisões políticas, contrárias às manifestações do seu corpo técnico – priva os povos indígenas de processos de participação adequados, com o tempo necessário para a compreensão, ao longo de toda a fase de instalação do empreendimento. Com isso, persiste a precariedade do acesso à informação pelas comunidades indígenas, o que contribui para a extrema dificuldade em barganhar e negociar, pela quase impossibilidade de participar efetivamente de qualquer tomada de decisão. (Leroy, 2014)

Ademais, é evidente a falta de confiança dos povos indígenas quanto ao cumprimento das condicionantes e da lei, e não poderia ser diferente, dado o pífio estado atual de cumprimento das condicionantes que visavam garantir os direitos constitucionais dos povos indígenas antes, durante e após a instalação da UHE Belo Monte. Este cenário reforça a aparente estratégia dos povos indígenas de que é preciso pressionar e barganhar, pela ação política, a execução das ações que os beneficiem, estejam elas previstas ou não nas condicionantes das licenças e/ou no PBA-CI. Nesse processo de “negociação”, os direitos dos povos indígenas, previstos inclusive nas licenças do empreendimento e no PBA-CI são constantemente renegociados, uma vez que são tidos não como *direitos*, mas como *demandas/interesses*. Desse modo, a situação parece corroborar a ideia de que

“assistimos à institucionalização de procedimentos de negociação/mediação/resolução de conflitos ambientais e construção de consensos que aparentam aderir às formas democráticas de gestão, mas, em realidade, deslocam o foco de atuação da esfera dos ‘direitos’ para a dos ‘interesses’, flexibilizando direitos constitucionalmente conquistados.” (Zhourri e Valencio, 2014: 09)

Os conflitos e os processos de negociação a que são submetidos os povos indígenas afetados pela UHE Belo Monte ocorrem no contexto, apontado por Zhourri e Valencio (2014), de disseminação dos conflitos socioambientais que se explicitam na contestação do modelo neodesenvolvimentista, que vem recrudescendo as injustiças sociais e intolerâncias de variados matizes, inclusive, relativizando os direitos da pessoa humana e dos sujeitos coletivos. Conforme afirmam as autoras,

“[s]ob o manto de uma desenfreada modernização que quer se fazer passar simultaneamente por avanço social, proliferam-se e banalizam-se inúmeras formas de violência que acompanham o processo de desenvolvimento, correlatas aos processos característicos de colonização, sobretudo

no que tange à subjugação do Outro, a sua desqualificação epistêmica, ao silenciamento, enfim, das formas alternativas ver, ser, fazer e dizer.” (Zhouri e Valencio, 2014: 11-12).

A comparação com os processos de colonização é pertinente na medida em que a imposição da UHE Belo Monte, sob a vaga e contraditória noção de desenvolvimento, viola o direito de grupos sociais (como os povos indígenas) e indivíduos a manterem seus modos de vida, e contrapõem os direitos coletivos e difusos dos povos indígenas a “... um suposto direito maior, da totalidade de um povo e de uma nação, o direito ao desenvolvimento, do qual o Estado se faz o promotor e o protetor a um só tempo.” (Lisboa, 2014: 51). Nesta contraposição, os direitos constitucionais dos povos indígenas são tomados como *interesses* particulares, menores, frente ao interesse maior, da nação (Lisboa, 2014), e se exclui os povos indígenas do processo de desenvolvimento, negando-lhes cidadania, e poderá configurar o que O’Dwyer (2014) denomina genocídio doméstico, que considera os atos cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, grupos étnicos, raciais ou religiosos, incluindo formas de genocídio cultural.

Nesse sentido, podemos supor que os conflitos que eclodem esporadicamente, e com certa frequência, são um recurso que, como afirma Bermann (2014), tem sido utilizado pelas populações indígenas para indicar um “basta” ao processo de empulhação a que estão submetidas, num aparente processo de negociação. Ressaltamos que a correlação de forças entre os próprios povos indígenas que compõem o amplo espectro dos povos impactados pela UHE Belo Monte parece ser desfavorável para alguns desses povos, que aparecem sub-representados nos espaços de negociação constituídos, e cujos direitos e reivindicações são invisibilizados ou não priorizados frente a outros povos, ainda que sejam considerados os povos mais impactados pelo empreendimento.

Pelo exposto, revela-se necessário compreender como os povos indígenas se articulam para reivindicar direitos durante a instalação da UHE Belo Monte, no período após a concessão da licença prévia, as ações e motivações dos variados sujeitos envolvidos no conflito, e identificar os desequilíbrios de poder subjacentes à interação e à “negociação” entre os sujeitos. Tal compreensão poderá contribuir para revelar como os povos indígenas têm, de fato, participado do licenciamento ambiental da UHE Belo Monte, e de que forma as ações políticas dos povos indígenas têm impulsionado o curso do processo, e garantido o cumprimento (de alguns) dos direitos constitucionais dos povos indígenas. E, conforme afirmam Zhouri e Valencio (2014), ao defender a necessidade de reflexões críticas acerca das especificidades dos conflitos

socioambientais em ocorrência no país, espera-se, também, que a análise sobre os conflitos, as interações, e as “negociações” em torno da UHE Belo Monte e os povos indígenas, possa subsidiar os projetos emancipatórios dos povos que suportam continuamente as perdas, os danos, os prejuízos decorrentes da instalação da obra.

Referências Bibliográficas

- BERMANN, C. A desconstrução do licenciamento ambiental e a invisibilização do social nos projetos de usinas hidrelétricas. In: ZHOURI, A. & VALENCIO, N. (Orgs.). **Formas de matar, de morrer e de resistir: limites da resolução negociada de conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 95-109, 2014.
- _____. O projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte: a autocracia energética como paradigma. In: **Novos Cadernos NAEA**, v. 15, n. 1, p. 5-23, jun. 2012.
- COHN, C. Belo Monte e processos de licenciamento ambiental: As percepções e as atuações dos Xikrin e dos seus antropólogos. In: **Revista de Antropologia Social dos Alunos do PPGAS-UFSCar**, v.2, n.2, jul.-dez., p.224-251, 2010.
- LEROY, J. P. Flexibilização de direitos e justiça ambiental. In: ZHOURI, A. & VALENCIO, N. (Orgs.). **Formas de matar, de morrer e de resistir: limites da resolução negociada de conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 23-50, 2014.
- LISBOA, M. Em nome do desenvolvimento. In: ZHOURI, A. & VALENCIO, N. (Orgs.). **Formas de matar, de morrer e de resistir: limites da resolução negociada de conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 51-78, 2014.
- MAGALHÃES, A. C. & MAGALHÃES, S. B. Um canto fúnebre em Altamira: os povos indígenas e alguns dos primeiros efeitos da barragem de Belo Monte. In: ZHOURI, A. (Org.). **Desenvolvimento, reconhecimento de direitos e conflitos territoriais**. Brasília: ABA, p. 18-44, 2013.
- O'DWYER, E. C. Projeto modernizador de construção da nação e estratégias de redefinição do Estado e suas margens. In: ZHOURI, A. & VALENCIO, N. (Orgs.). **Formas de matar, de morrer e de resistir: limites da resolução negociada de conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 79-94, 2014.
- PACHECO DE OLIVEIRA, J. de. Introdução: a ABA e a questão de Belo Monte. In: OLIVEIRA, J. P. de & COHN, C. (Orgs.). **Belo Monte e a questão indígena**. Brasília: ABA, p. 12-26, 2014.
- SEVÁ FILHO, A. O. Povos indígenas, as cidades, e os beiradeiros do rio Xingu que a empresa de eletricidade insiste em barrar. In: SEVÁ FILHO, A. O. (Org.). **Tenotã-Mõ: alerta sobre as consequências dos projetos hidrelétricos no rio Xingu**. São Paulo: IRN, p. 29-54, 2005.
- VIVEIROS DE CASTRO, E. & ANDRADE, L. M. M. de. Hidrelétricas do Xingu: o estado contra as sociedades indígenas. In: SANTOS, L. A. O. & ANDRADE, L. M. M. de. (Orgs.). **As hidrelétricas do Xingu e os povos indígenas**. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo, p. 7-23, 1988.
- ZHOURI, A. & VALENCIO, N. Apresentação. In: ZHOURI, A. & VALENCIO, N. (Orgs.). **Formas de matar, de morrer e de resistir: limites da resolução negociada de conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 9-20, 2014.
- ZHOURI, A. Belo Monte: crise do sistema ambiental e da democracia. In: ZHOURI, A. (org.). **Desenvolvimento, reconhecimento de direitos e conflitos territoriais**. Brasília: ABA, p. 45-65, 2013.