

**REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY**

**O Neodesenvolvimentismo e a questão ambiental:** o papel da hidroeletricidade no sistema energético brasileiro

**Neo-developmentalism and the environmental issue:** the role of hydroelectricity in the Brazilian energy system

Andreza Aparecida Franco Câmara

# Sumário

<b>ATIVISMO JUDICIAL E CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>14</b>
Rodrigo Monteiro da Silva	
<b>JURISDIÇÃO VOLUNTÁRIA NO CPC/2015 COMO MEIO DE RESOLUÇÃO DE ‘CONTROVÉRSIAS’ COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>29</b>
Jefferson Carús Guedes	
<b>A MEDIAÇÃO COMUNITÁRIA COMO FERRAMENTA DE ACESSO A JUSTIÇA E DESENVOLVIMENTO NO ESPAÇO LOCAL .....</b>	<b>52</b>
Daniela Arguilar Camargo	
<b>LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UMA LEITURA À LUZ DA TEORIA DA CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE .....</b>	<b>65</b>
Regina Claudia Laisner e Danilo Garnica Simini	
<b>JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM PROL DOS ANIMAIS: UMA VISÃO DE SAÚDE ÚNICA ....</b>	<b>84</b>
Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro e Clarice Gomes Marotta	
<b>JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE, ATIVISMO JUDICIAL E O CONSEQUENTE DESEQUILÍBRIO DO ORÇAMENTO PÚBLICO .....</b>	<b>99</b>
Juvêncio Borges Silva e João Paulo Jucatelli	
<b>A (RE) ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO NO BRASIL COM BASE NO PRINCÍPIO JURÍDICO DA SUBSIDIARIEDADE E DA DESCENTRALIZAÇÃO .....</b>	<b>117</b>
Tamiris Alessandra Gervasoni e Marli Marlene Moraes da Costa	
<b>DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, EDUCAÇÃO E DEMOCRACIA: O CASO “ESCOLA SEM PARTIDO” .....</b>	<b>134</b>
Veyzon Campos Muniz	
<b>POLÍTICAS DE ACESSO ABERTO PARA TRABALHOS CIENTÍFICOS: INTERESSE PÚBLICO E DIREITOS DE AUTOR .....</b>	<b>144</b>
Eduardo Altomare Ariento	

<b>FINANCIAMENTO CULTURAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO .....</b>	<b>172</b>
Frederico Augusto Barbosa da Silva	
<b>NATURALEZA Y CONSTITUCIÓN.....</b>	<b>193</b>
Livio Perra	
<b>REGULAÇÃO AMBIENTAL DA ATIVIDADE MINERÁRIA: UMA ANÁLISE ECONÔMICA DE COMPLIANCE .....</b>	<b>208</b>
Lorena Machado Rogedo Bastianetto e Magno Federici Gomes	
<b>O NEODESENVOLVIMENTISMO E A QUESTÃO AMBIENTAL: O PAPEL DA HIDROELETRICIDADE NO SISTEMA ENERGÉTICO BRASILEIRO.....</b>	<b>221</b>
Andreza Aparecida Franco Câmara	
<b>O COMPARTILHAMENTO DE DADOS E INFORMAÇÕES PESSOAIS DE CONSUMIDORES: O ABUSO DOS FORNECEDORES E AS PROPOSTAS APRESENTADAS NO PLS 181/2014.....</b>	<b>247</b>
Héctor Valverde Santana e Rafael Souza Viana	
<b>UTILIZAÇÃO DA COMPUTAÇÃO EM NUVEM NO PODER LEGISLATIVO: PERCEPÇÕES DOS GESTORES E ENTRAVES AO USO.....</b>	<b>265</b>
Igor Vinicius de Lucena Diniz, Lucas dos Santos Costa e Marcos Fernando M. Medeiros	
<b>O PROCESSO PENAL E A ENGENHARIA DE CONTROLE DA POLÍTICA CRIMINAL .....</b>	<b>287</b>
Antonio Henrique Graciano Suxberger e José Wilson Ferreira Lima	
<b>GESTÃO DE PRESÍDIOS POR PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: UMA ANÁLISE DAS ATIVIDADES PASSÍVEIS DE DELEGAÇÃO .....</b>	<b>305</b>
Fernando Borges Mânica e Rafaella Brustolin	

# O Neodesenvolvimentismo e a questão ambiental: o papel da hidroeletricidade no sistema energético brasileiro\*

## Neo-developmentalism and the environmental issue: the role of hydroelectricity in the Brazilian energy system

Andreza Aparecida Franco Câmara\*\*

### RESUMO

Nas últimas duas décadas, a retomada do aumento do crescimento econômico vivenciada pelo Brasil tem reaberto as discussões sobre como ampliar a sua capacidade produtiva. As limitações na produção de eletricidade se tornaram um problema público para a sociedade brasileira, principalmente a partir do “apagão” de 2001. Desse modo, a questão da produção de energia assumiu visibilidade como condição básica para o aumento da atividade industrial e para o crescimento econômico. O atual modelo energético escolhido pelo Estado brasileiro, baseado, em grande parte, na utilização de pequenas hidroelétricas para a geração de fonte limpa de energia vem recebendo inúmeras críticas dos estudiosos sobre o tema, em especial pelo discurso dominante empregado para legitimar política e socialmente esse tipo de empreendimento, uma vez que pode disfarçar os efeitos socioambientais negativos e eliminar a resistência a ampliação desse discurso desenvolvimentista nos países periféricos. Diante desse quadro, o presente artigo se propõe a estudar os impactos socioambientais, econômicos e culturais envolvendo a construção e a implantação de Usinas Hidrelétricas. Para as considerações que serão apresentadas empregou-se como metodologia de estudo a revisão de literatura sobre o tema, a análise de documentos oficiais expedidos pelos empreendedores e órgãos licenciadores, bem como documentos legislativos. Conclui-se que as populações locais e regionais impactadas pelos processos de reestruturação territorial decorrente da introdução de hidrelétricas, revelando a lógica de apropriação econômica do recurso hídrico, adotada pelo Setor Elétrico do País, principalmente, após a fase de privatização desse segmento.

**Palavras-chaves:** Neodesenvolvimentismo. Meio ambiente. Sistema energético.

### ABSTRACT

In the last two decades, the resumption of the increase in economic growth experienced by Brazil has reopened discussions on how to expand its production capacity. The limitations in the production of electricity have

\* Recebido em 15/09/2016  
Aprovado em 02/01/2017

\*\* Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais pelo PPGSD/UFF. Professora no curso de Direito da UFF/ICM.

become a public problem for Brazilian society, especially from the “blackout” of 2001. Thus, the question of energy production became visible as a basic condition for the increase in industrial activity and growth economic. The current energy model chosen by the Brazilian government, based largely on the use of small hydropower for the generation of clean energy source has received numerous criticism from scholars on the subject, in particular the employee dominant discourse to legitimize politically and socially that type of development, since it can disguise the negative environmental effects and eliminate the resistance to expansion of this development discourse in the peripheral countries. Given this situation, this article aims to study the environmental, economic and cultural impacts involving the construction and deployment of hydropower plants. For the considerations to be presented was employed as study methodology literature review on the topic, the analysis of official documents issued by the entrepreneurs and licensing bodies as well as legislative documents. It is concluded that local and regional populations affected by territorial restructuring arising from the introduction of hydroelectric, revealing the logic of economic ownership of water resources, adopted by the country’s electricity sector, especially after the privatization phase of this segment.

**Keywords:** New developmentism. Environment. Energy system.

## 1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o cenário político e econômico brasileiro foi marcado por ideias desenvolvimentistas que acentuaram o processo de modernização e industrialismo no País, a partir da difusão da tecnologia em larga escala para impulsionar o crescimento econômico e apoiar esse sistema, que se baseia em um estado permanente de crise e renovação demandando, portanto, atuação mais efetiva e concreta do Estado<sup>1</sup>.

O ideário moderno do progresso, no sentido de evolução contínua e incessante, durante muito tempo serviu para proporcionar a sensação de que “dias melhores sempre virão”, bastando apenas que os indivíduos se empenhassem no sentido de empregar todos os seus esforços na superação das “velhas formas”, sejam sociais, políticas, culturais e, até mesmo, econômicas. Nas palavras de Sachs<sup>2</sup>, um importante aspecto do desenvolvimento é a sua capacidade de sustentação. Esse seria o preço a pagar para o País sair da condição de subdesenvolvido e adquirir sua autonomia perante os demais países.

Entretanto, o que não fica evidenciado em toda essa aparente evolução, impulsionada pela quase “mágica do progresso”<sup>3</sup>, é o quão ideológico pode ser o uso desse termo, uma vez que - sob a representação do progresso - são obscurecidas as consequências mais perversas de todo o processo de transformação por ele imposto, quais sejam: as sociais, culturais e ambientais. Nesse sentido, verifica-se que o discurso que se pautou pela ideia de que progresso era sempre evoluir na direção de algo melhor, utiliza o termo não apenas em seu sentido formal, mas principalmente substancial, à medida que produz efeitos perversos na realidade dos atingidos pelos médios e grandes projetos de desenvolvimento.

Além da perspectiva teórica, vivenciar um processo de implantação de uma barragem circunvizinha e os impactos nos afetados por esse desejado “progresso” nacional, nos lembra as colocações de Walter Benjamin<sup>4</sup> ao interpretar a alegoria pintada por Paul Klee, em quadro chamado *Angelus Novus*, no qual o progresso

1 HOBBSBAWM, Eric J. *A era do capital*. São Paulo: Paz e Terra, 1982. p. 21. Tal período corresponde ao que Hobsbawm denominou de a “Era do Capital”.

2 SACHS, Ignacy. *Espaços, tempos e estratégias de desenvolvimento*. São Paulo: Edições Vértice, 1986. p. 135.

3 PIRES, Rui Pena. Diferença e progresso: a tipologia tradicional/moderno na sociologia do desenvolvimento. *Sociologia*, n. 3, p. 149-162, 1987. Disponível em: <<http://sociologiapp.iscte.pt/pdfs/37/416.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2016. A questão do desenvolvimento econômico e do progresso foi por nós analisada sob a perspectiva dada por Pires, dentre as várias tipologias construídas para explicarem as diferenças entre essas categorias, ancoradas nas “Teorias da Modernização”, encontram-se fundamentadas na dicotomia tradicional/moderno e a problematização de como o suposto estado de atraso no processo de evolução das sociedades tradicionais pode ser resolvido pela modernização proposta pelo sistema capitalista tardio.

4 BENJAMIN, Walter. *Ensaio sobre a literatura e história da cultura: sobre o conceito da história*. Tradução de Sérgio Paulo Roua-

está em curso permanente na história como assinalado por Benjamin, sendo inevitável, e traz resultados nem sempre positivos e discutidos por aqueles diretamente afetados.

No que tange à construção de barragens incorpora-se o “discurso dominante como legítimo por parte dos dominados sem que estes se percebam na condição de vítimas”, acarretando uma legião de “refugiados” de um dilúvio anunciado<sup>5</sup>. Vainer<sup>6</sup> considera que, embora os conflitos sociais envolvendo a implantação de represas ganhem cada vez mais espaços na mídia e haja uma evolução na atuação do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), o modelo de “avaliação de risco” das décadas de 80 e 90 persiste quando se trata dos reassentamentos involuntários. Isto porque o instrumental teórico-conceitual naturaliza as populações, representando-as como obstáculos ao progresso e não as tratam como atores sociais capazes de discutir direitos e interesses.

Nesse cenário, o que antes era visto como etapas da modernização e consequências do progresso e do desenvolvimento, hoje constitui para o mercado e o Estado um entrave na implantação de grandes projetos: a questão socioambiental. O desenvolvimento estritamente econômico, muitas vezes, não levava em consideração a necessidade de compatibilização da economia com o ambiente, porém foi adaptando-se ao longo dos anos, passando de uma concepção antropocêntrica, na qual o meio ambiente era compreendido como o conjunto de recursos capazes de prover e manter a vida e o bem estar do homem, à concepção intergeracional, que se fundamenta na garantia de um ambiente saudável para todas as espécies que nele coabitam.

Os riscos da modernidade industrial e a necessidade de um crescimento econômico responsável levantaram um amplo debate sobre o desenvolvimento econômico e social que permeou a política brasileira adotada nos anos 60 a 80 e que foi resgatada a partir de 2006, com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a estratégia de aproveitamento dos recursos hídricos para crescimento do País.

O contraponto está presente nos dados apontados pela Comissão Mundial de Barragens<sup>7</sup> (CMB) em relatório divulgado em 2000, no qual se estima que entre 40 e 80 milhões de pessoas foram fisicamente deslocadas por barragens em todo o mundo, além das milhões de pessoas que vivem a jusante de barragens, principalmente aquelas que dependem das funções naturais das planícies aluviais, da pesca e da agricultura de subsistência que também sofreram graves prejuízos em seus meios de sustento; a produtividade futura dos recursos foi, também, colocada em risco, embora estes não sejam contabilizados como atingidos pelos empreendimentos hidrelétricos.

Nesse sentido, o presente artigo pretende analisar os impactos socioambientais, econômicos e culturais envolvendo a construção e a implantação de Usinas Hidrelétricas. A vinculação de empreendimentos hidrelétricos a um discurso triunfante, em que a usina hidrelétrica aparece como sinônimo de progresso e desenvolvimento, não é uma novidade na história das usinas hidrelétricas no Brasil. Sevá Filho<sup>8</sup> pontua que a mídia tende a sobrevalorizar os pontos positivos das hidrelétricas, como por exemplo, geração de emprego e renda, aumento da arrecadação tributária, enquanto os pontos negativos são minimizados, quando não ignorados, tais como, liberação natural de dióxido de carbono e metano para a atmosfera, obstáculos artificiais ao transporte de materiais até as zonas costeiras, diminuição dos materiais que deveriam atingir essas zonas, modificações na estrutura das praias e das linhas de costa, transformação dos movimentos tidais e regimes

---

net. São Paulo: Brasiliense, 1987. p. 222-232. Disponível em: <[http://www.antivalor.kit.net/textos/frankfurt/benjamin\\_01.htm](http://www.antivalor.kit.net/textos/frankfurt/benjamin_01.htm)>. Acesso em: 23 fev. 2016.

5 BENINCÁ, Dirceu. *Energia & cidadania: a luta dos atingidos por barragens*. São Paulo: Cortez, 2011. p. 61.

6 VAINER, Carlos Bernardo. Águas para a vida, não para a morte. Notas para uma história do movimento de atingidos por barragens no Brasil. In: WORKSHOP SOCIAL MOVEMENTS IN THE SOUTH, CENTER FOR INTERNATIONAL AFFAIRS, 2002, Harvard. p. 2.

7 WORLD COMMISSION ON DAMS. *Dams and Development: a new framework for decision making. Relatório da Comissão Mundial de Barragens*. London: Earthscan, 2000.

8 SEVÁ FILHO, Osvaldo. Meio ambiente, Energia e Condições de trabalho no Brasil. Estudo retrospectivo 1991-2001 sobre algumas iniciativas sindicais. In: BIENNIAL INTERNATIONAL WORKSHOP ADVANCES IN ENERGY STUDIES “ENERGY-ECOLOGY 4<sup>th</sup>”, 2004, Campinas. *Anais...* Campinas, 2004. p. 115.

hidrológicos sazonais, temperatura da água e salinidade, distribuição dos nutrientes a biota, dentre outros.

O autor ressalta que as empresas e os governos, também, se somam aos que minimizam os elementos negativos das hidrelétricas, proferindo jargões como “o município vai enriquecer com a arrecadação e o comércio, milhares de emprego”. Esses jargões envolvem, ideologicamente, os grandes empreendimentos hidrelétricos com base em um conceito de poder e de desenvolvimento.

Para as considerações que serão apresentadas, empregou-se como metodologia de estudo a revisão de literatura sobre o tema, a análise de documentos oficiais expedidos pelos empreendedores e órgãos licenciadores, bem como documentos legislativos.

## 2. O NOVO MILÊNIO E O PAPEL DO ESTADO: REPENSANDO O DESENVOLVIMENTO

O período 2002-2008 passou a ser chamado pela literatura internacional como *Pós-Consenso de Washington* notabilizando o volume dos trabalhos e a notoriedade dos intelectuais que questionaram a ortodoxia convencional adotada. Contrariando essa linha de pensamento, diversos países latino-americanos assumem uma perspectiva pró-desenvolvimentista. Como o caso brasileiro e a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cujo o objetivo de estimular os setores de infraestrutura, dentre as ações planejadas, encontra-se a estratégia de aproveitamento dos recursos hídricos para crescimento do País. Com resultado dessa linha pró-desenvolvimentista, o BNDES, em 2011, editou um trabalho denominado *Visão do Desenvolvimento 2010* concluindo que a economia brasileira conseguiu recuperar-se após a crise de 2008-2009, voltando a crescer as atividades produtivas, impulsionadas pelo mercado interno e a retomada de investimentos governamentais.

O relatório atribuiu essa reestruturação da economia brasileira à ascensão social e econômica de uma parcela da população brasileira que anteriormente encontrava-se alijada do acesso aos bens de consumo, sendo os seguintes fatores determinantes para a queda da desigualdade:

Na seara internacional, analistas, como Ha-Joon Chang<sup>9</sup>, contestam os diagnósticos e recomendações feitos pelos países desenvolvidos e as Instituições Financeiras Internacionais (IFI) durante os anos 1980 e 1990 e as metas do receituário neoliberal hegemônico seguido pelos países emergentes para a solução das diversas crises econômico-financeira que os atingiram nas décadas seguintes. Afirma o economista que, na agenda pública desses países em desenvolvimento, deveria constar a adoção de uma série de “boas políticas” e “boas instituições” promotoras do desenvolvimento econômico.

Esse receituário previa políticas macroeconômicas restritivas, a liberalização comercial e financeira, a privatização e a desregulamentação (Consenso de Washington). As “boas instituições” deveriam se inspirar no modelo anglo-saxão, contendo como padrão o molde gerencial com uma governança empresarial transparente e orientada para o mercado e com um banco central politicamente independente<sup>10</sup>.

Crítica semelhante era realizada por intelectuais, políticos, sindicalistas e movimentos sociais dos países afetados pela política hegemônica neoliberal nos anos de 1980 a 1990. A eficácia do mercado na alocação de recursos e na indução do bem-estar coletivo dos países submetidos ao receituário neoliberal ganhou eco nos principais centros de produção mundial do conhecimento, como nas universidades de Colúmbia, Cambridge e Harvard. Dentre esses pensadores com viés crítico, destaca-se Joseph Stiglitz, economista-chefe e vice-presidente sênior do Banco Mundial (1997-2000). Em suas palavras, Stiglitz analisa o desenvolvimento

9 Ha-Joon Chang, importante economista escreveu o livro *Kicking away the Ladder* (2002), traduzido para o português pela Editora UNESP, em 2003.

10 DINIZ, Eli. O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo (2000/2010). *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, 2011.

e o papel das políticas<sup>11</sup> realizadas nas últimas décadas:

a mesma falácia permeou as filosofias dos anos setenta e oitenta, embora os novos enfoques enxergassem o problema do desenvolvimento de maneira um pouco diferente. O papel central que o governo desempenhava no planejamento e programação era visto como parte do problema do desenvolvimento, ao invés de parte da sua solução. Os governos invocaram para si um papel muito grande, embora estivessem intrinsecamente despreparados para tal. Não só esses governos careciam de capacidade, mas os incentivos no processo político asseguravam que qualquer capacidade que esses tivessem fosse dirigida não ao aumento da produção nacional, mas ao desvio de receitas para os politicamente poderosos. A solução, sob essa perspectiva, era a dependência nos mercados e, em particular, a eliminação de distorções impostas pelo governo, relativas ao protecionismo, a eliminação dos subsídios governamentais e dos ativos patrimoniais do governo. [...]

Stiglitz defende que o teor multidimensional do processo de globalização caracteriza as interpretações sobre esse fenômeno e seus impactos nas economias periféricas. Assim, não há um único caminho a ser seguido para definir as prioridades das agendas nacionais. Em outros trabalhos, Stiglitz analisa os efeitos perversos da ausência de regulação dos mercados e os impactos da crise mundial nos decênios de 1990 e 2000. Conclui que se faz necessário redesenhar o sistema regulador para suportar a expansão das finanças e dos instrumentos financeiros com faixa de controle dotados de maior transparência em seus critérios.

No caso brasileiro, Alessandro Leme<sup>12</sup> considera que, além das reformas constitucionais, era preciso modernizar Administração Pública, tornando-a mais eficiente e compatível com os novos contornos do capitalismo competitivo do final do século XX. Dentre as opções tomadas pelo governo encontram-se o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, que objetivava introduzir um modelo gerencial para a Administração Pública brasileira, readequando-a ao padrão até então vigente extremamente burocrático.

A reforma proposta por Bresser Pereira<sup>13</sup> contava, dentre outras medidas, com a elaboração de um quadro para justificar a Reforma do Estado enquanto elemento da prática política e institucional que se desenhava no novo cenário brasileiro; como também o diagnóstico das insuficiências herdadas de um Estado burocrático e patrimonialista durante o século XX.

O Brasil ingressou no modelo de financeirização a partir de 1994, através da adesão ao Consenso de Washington, conforme visto acima, garantindo uma “integração competitiva”<sup>14</sup>. As modificações advindas depois da crise de 1999, levaram à flexibilização do câmbio, à adoção da política de metas de combate à inflação e a busca pelo aumento do *superavit* fiscal, tais ações do governo brasileiro não alteraram a linha central da adesão à financeirização neoliberal.

11 STIGLITZ, Joseph E. Em busca de um novo paradigma para o desenvolvimento: estratégias, políticas e processos. Palestra proferida no Instituto Mundial para a Pesquisa em Desenvolvimento Econômico – *World Institute for Development Economic Research*, Genebra, out., 1998. p. 26. Considera o autor que em relação “ao Consenso de Washington, que recebeu uma série de fórmulas que não conseguiram urdir a transformação do desenvolvimento. Esse consenso de Washington tinha uma visão muito estreita, tanto dos seus objetivos, quanto de seus instrumentos. [...] dentro do Banco Mundial, nas últimas décadas, e dentro da comunidade de desenvolvimento como um todo, tem havido uma crescente preocupação sobre as questões de saúde e educação, e nós evoluímos para além das medidas de PIB, para avaliar as expectativas de vida e as taxas de alfabetização. Reconhecemos a importância da segurança econômica, e enfatizamos a criação de redes de segurança. Há um consenso crescente por trás dos objetivos de um desenvolvimento democrático, equânime, e sustentável?”.

12 LEME, Alessandro André. *A reforma no setor elétrico brasileiro: uma abordagem acerca de seus fundamentos e de sua nova estrutura de regulação*. 2007. 369f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas, 2007.

13 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB\\_Seges\\_Mare\\_caderno03.PDF](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno03.PDF)>. Acesso em: 13 maio 2015.

14 Esse modelo foi inaugurado pelo BNDES através do Plano Estratégico (1987-1990), no governo do Presidente Sarney e tendo como idealizador o empresário Márcio Fortes. A estratégia foi mantida durante o breve mandato de Fernando Collor de Melo, por meio do Programa e Diretrizes Gerais da Política Econômica e do Comércio Exterior, implantado em 26 de junho de 1990. Este programa previa a desregulamentação, a abertura comercial e as privatizações como instrumentos básicos para a reestruturação competitiva da economia brasileira.

Luis Fernando Garzon<sup>15</sup> atribui ao BNDES um papel fundamental para o financiamento público ocorrido na década de 90, por meio do pacote de medidas que continham o receituário neoliberal, dentre elas, a forma padrão de privatização, que acarretou a desnacionalização e a reconfiguração patrimonial das estruturas produtivas, que foram subavaliadas, valendo-se do uso de “moedas podres”, segundo o autor. Foi o BNDES que introduziu o Programa Nacional de Desestatização<sup>16</sup>, selecionando as empresas mais atrativas e flexibilizando as regras jurídicas para financiar a transferência patrimonial.

No governo de Fernando Henrique Cardoso, houve nova reestruturação da economia brasileira, com forte influência do automatismo de mercado. Os cortes de gastos e as privatizações não foram lineares. Surgiram novos interesses que deram o tom para a conformação do cenário jurídico que se desenhava nesse período, conforme a exposição ao Senado Federal sobre a Reforma da Administração Pública, de 26 de julho 1996, pronunciada pelo Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luis Carlos Bresser Pereira<sup>17</sup>:

A reforma do Estado, que se tornou tema central nos anos 90 em todo o mundo, é uma resposta ao processo de globalização em curso, que reduziu a autonomia dos Estados de formular e implementar políticas e principalmente à crise do Estado, que começa a se delinear em quase todo o mundo nos anos 70, mas que só assume plena definição nos anos 80. No Brasil, a reforma do Estado começou nesse momento, em meio a uma grande crise econômica, que chega ao auge em 1990 com um episódio hiperinflacionário. A partir de então ela se torna imperiosa. O ajuste fiscal, a privatização e a abertura comercial, que vinham sendo ensaiados nos anos anteriores são então atacados de frente. A reforma administrativa, entretanto, só se tornou um tema central no Brasil em 1995, após a eleição e a posse de Fernando Henrique Cardoso. Nesse ano ficou claro para a sociedade brasileira que essa reforma tornara-se condição, de um lado, da consolidação do ajuste fiscal do Estado brasileiro e, de outro, da existência no país de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos.

É nesse cenário de esgotamento/reciclagem do modelo neoliberal no País, que, a partir de 2003, se recicla e (re)denomina a inserção competitiva, tendo à frente o discurso oriundo de lideranças de centro-esquerda, com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, compondo arranjos de poder patrocinados entre beneficiários do desmonte neoliberal e novos atores<sup>18</sup>.

15 GARZON, Luis Fernando Novoa. Financiamento público ao desenvolvimento: enclave político e enclaves econômicos. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de (Org.). *Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010. p. 74.

16 O Programa Nacional de Desestatização foi criado pela Lei nº. 8.031/1990. Chama-se a atenção para o art. 4º da Lei que disciplinava as seguintes modalidades operacionais de privatização: i) alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente mediante a pulverização de ações junto ao público, empregados, acionistas, fornecedores e consumidores; ii) abertura de capital; iii) aumento de capital com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição; iv) transformação, incorporação, fusão ou cisão; v) alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações; ou vi) dissolução de empresas ou desativação parcial de seus empreendimentos, com a consequente alienação de seus ativos.

17 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/segas/PUB\\_Segas\\_Mare\\_caderno03.PDF](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/segas/PUB_Segas_Mare_caderno03.PDF)>. Acesso em: 13 maio 2015. p. 7-8 Bresser Pereira propõe a evolução da administração pública burocrática, vigente a partir dos anos 30 até final do século XX, para a administração pública gerencial baseada em uma concepção de Estado e de sociedade democrática e plural. Assim como a “administração pública burocrática vinha combater o patrimonialismo e foi implantada no século XIX, no momento em que a democracia dava seus primeiros passos, era natural que desconfiasse de tudo e de todos - dos políticos, dos funcionários, dos cidadãos. Já a administração pública gerencial parte do pressuposto de que já chegamos a um nível cultural e político em que o patrimonialismo está condenado e a democracia é um regime político consolidado. Aos poucos foram-se delineando os contornos da nova administração pública: (1) descentralização, do ponto de vista político, transferência de recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos em vez de estruturas piramidais; (4) organizações flexíveis em vez de unitárias e monolíticas, nas quais as idéias de multiplicidade, de competição administrada e de conflito tenham lugar; (5) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (6) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos e (7) administração voltada para o atendimento do cidadão, em vez de autorreferida”.

18 GARZON, Luis Fernando Novoa. Financiamento público ao desenvolvimento: enclave político e enclaves econômicos. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de (Org.). *Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contem-*

O modelo aplicado a partir de 2003 levou em consideração as mudanças já realizadas nos anos anteriores, acentuando o que o Banco Mundial denominou de “gestão empresarial do Estado” com o “controle dos riscos regulatórios”. Para tanto, o Banco Mundial propõe aos países emergentes, dentre eles o Brasil, uma maior e melhor participação do setor privado na área de infraestrutura, com o gerenciamento do governo garantindo a redução de custos do capital e a elevação da rentabilidade de longo prazo das concessões (Banco Mundial, 2007). Para atingir o “ponto ótimo” recomenda-se ainda que: *i*) haja orientação das estatais para tornar sustentáveis os investimentos de capital fixo, reduzindo o tempo de giro do capital e aumentando o lucro do setor privado; *ii*) implementação de reforma no sistema financeiro orientadas pelas técnicas inovadoras de financiamento, como as sociedades de propósito específico, que capturam recursos com a antecipação de ativos e rendimentos no mercado, com rigoroso ajuste de custos, em especial os regulatórios.

Esse formato foi seguido e, em 2004, foi editada a Lei das Parcerias Público-Privadas (PPPs)<sup>19</sup>, em conjunto com a Lei n.º. 11.196, de 21 de novembro de 2005, que institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital, que dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica. Nos anos que se sucederam à edição da Lei das PPPs, o governo brasileiro firmou compromisso com diversos atores envolvidos no processo, dentre eles o setor privado, os governos federal, estaduais e municipais e o BNDES, para subsidiar o conjunto de medidas em infraestrutura que fariam “crescer” o País. Esse pacto foi criado em 2007 e passou a ser denominado como Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, com objetivo de priorizar investimentos nas áreas de saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos.

## 2.1. O desenvolvimento na era do meio ambiente: Para além do crescimento econômico

A recente onda de conscientização ambiental é marcada, inicialmente, por princípios preservacionistas, envolvendo novos movimentos sociais e reivindicações de caráter ecocêntrico, seguido, na modernidade, pelo discurso do risco<sup>20</sup> e escassez e pelos efeitos produzidos a partir dos conflitos sociais envolvendo questões públicas que decorreram da implantação de uma ordem mercadológica que permeia as relações públicas<sup>21</sup>, o cenário internacional e as agendas políticas, ao longo das décadas de 70 e 80<sup>22</sup>.

O primeiro importante marco para essa nova era foi, sem dúvida, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, em Estocolmo, em 1972, cuja pauta principal era a relação do meio ambiente e o desenvolvimento. Ela foi precedida pelo encontro Founex, de 1971, organizado pelos coordenadores da Conferência de Estocolmo.

Entre os anos de 1972 a 1986, a Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento elaborou o Relatório Brundtland. Neste relatório, surge o embrião do conceito de desenvolvimento sustentável ou eco-desenvolvimento, baseado na promoção socioeconômica com equidade. A equidade<sup>23</sup> social é uma meta do

---

porâneo. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010. p. 75.

19 O marco regulatório das PPPs é a Lei n.º. 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

20 GIDDENS, Anthony. *Modernidade e identidade*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2002. A respeito do risco, Giddens adverte que esse é um conceito advindo da modernidade, ganhando, na atualidade, um importante papel, uma vez que a humanidade tenta através do risco controlar o futuro, dominá-lo, regulá-lo. Existindo duas espécies de risco: o externo e o fabricado. Este é um conceito basilar na modernidade globalizada, pois não é possível saber suas dimensões, tão pouco quando seremos atingidos por essa espécie de risco.

21 GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrolo*. O que a globalização está fazendo de nós. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. 6. ed., Rio de Janeiro: Record, 2007.

22 CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade*. A era da informação: Economia, sociedade e cultura. Tradução Klauss Brandini Gerhardt. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. Segundo Castells, embora existissem pioneiros com Alice Hamilton e Rachel Carson, nos Estados Unidos, a defenderem o movimento ambientalista, foi a partir dos anos 70 que, difundiu-se na Alemanha, Europa Ocidental e no próprio Estados Unidos, o movimento ambiental de massas, entre classes populares e com base na opinião pública. Essa propalação se dá, de acordo com Castells, devido à sociedade em rede.

23 A equidade é entendida como a igualdade de oportunidade de desenvolvimento humano da população, respeitando a diversi-

desenvolvimento, mas os novos padrões de concorrência econômica global estão se tornando uma condição fundamental para a competitividade entre os países, e isso afeta a equidade social.

O conceito de desenvolvimento sustentável, segundo o Relatório Brundtland, procura responder aos problemas e as desigualdades sociais e ambientais do planeta. Nessa definição, vemos que o desenvolvimento sustentável é “uma correção, uma retomada do crescimento, alterando a qualidade do desenvolvimento, a fim de torná-lo menos intensivo de matérias-primas e mais equitativo para todos”, e, ao mesmo tempo, “um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras”<sup>24</sup>.

Como observa Sachs<sup>25</sup>, de Founex a Estocolmo e até o Relatório Brudtland, a ênfase era dada a um aumento do crescimento econômico, acompanhado por modificações quanto à sua forma, ao conteúdo, aos usos sociais orientados para a satisfação das necessidades básicas e essenciais, dirigida à repartição equilibrada de renda e de técnicas de aproveitamento dos recursos naturais.

O “crescimento zero” previsto no encontro de Founex e, mais tarde, na Conferência de Estocolmo, foi rejeitado pela disparidade entre as receitas dos Estados e no seu interior, assim, a opção de suspender o crescimento, distribuir igualmente a renda e as propriedades dos indivíduos era impossível de ser feita naquele momento. Desse modo, a conservação da biodiversidade pelo não uso dos recursos era algo inimaginável naquele período, como é até hoje<sup>26</sup>. Sachs entende que o objetivo deveria ser o do “estabelecimento de um aproveitamento racional e ecologicamente sustentável da natureza em benefício das populações locais, levando-as a incorporar a preocupação com a conservação da biodiversidade aos seus próprios interesses” como um componente indispensável do desenvolvimento<sup>27</sup>.

O desenvolvimento sustentável deve ter capacidade local de planejamento, entendida como a competência de identificar gargalos e recursos ociosos e superá-los, estimular a mobilização de recursos e iniciativas locais, reabilitar o sistema financeiro nacional com a capacidade de atender às necessidades das empresas e do financiamento de obras públicas, e, por fim, a reforma fiscal. Sachs considera que apenas com o emprego decente será assegurado a sustentabilidade social e o crescimento econômico. Tal abordagem dá ênfase à distribuição primária de renda, em vez do padrão excludente de crescimento corrigido com políticas compensatórias financiadas com a redistribuição de uma parcela do PIB<sup>28</sup>.

A “Revolução ambiental”<sup>29</sup> teve consequências éticas e epistemológicas, as quais influenciariam o pensamento sobre o desenvolvimento. Os conceitos de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade passaram a incorporar-se aos textos e as ações não governamentais e de instâncias públicas, nacionais e internacionais e das agências multilaterais, que criaram condições políticas para a defesa de outras articulações nacionais e internacionais como a ECO-92 e de acordos e convenções internacionais sobre questões ambientais globais e locais.

Na ausência de uma globalização includente, as estratégias de desenvolvimento continuaram tendo por base o território dos Estados-Nação. Cabe, portanto, uma indagação: qual o tipo de Estado, qual o tipo de

---

dade sociocultural, assegurando a qualidade de vida e a qualificação para a cidadania e para o trabalho decente.

24 COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS 1987. *Nosso Futuro Comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

25 SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI. *Cadernos de Desenvolvimento e de Meio Ambiente*, Curitiba, n. 2, p. 47-62, 1994.

26 Dentre as várias concepções ambientais surgidas temos a conservacionista que defende a criação de determinados espaços integralmente protegidos das interferências humanas.

27 SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008<sup>a</sup>. p. 53.

28 No Brasil isso se manifesta por meio de programas sociais como o Bolsa Família, Brasil sem Miséria e Minha Casa, Minha Vida.

29 SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008<sup>a</sup>. O termo “Revolução ambiental” foi criado pela primeira vez por Nicholson (1970) e, posteriormente, empregado nos trabalhos de Sachs.

mercados, e para qual tipo de desenvolvimento idealizamos o futuro? A resposta poderá estar no uso das biotecnologias, segundo Sachs, pois elas terão um “papel primordial nesse esforço de alcançar ambas as extremidades da cadeia de produção, propiciando, por um lado, um aumento na produtividade de biomassa e, por outro lado, permitindo uma expansão na faixa de produtos dela derivados: biodiversidade, biomassa e biotecnologia”<sup>30</sup>.

Outra saída é o empoderamento das comunidades e a abertura de espaços para a democracia direta como chave para os processos de desenvolvimento, baseados em economias mistas com amplo diálogo, negociações e vínculos contratuais entre os atores do desenvolvimento. Contudo, destaca Sachs que “não é possível construir uma estratégia de desenvolvimento simplesmente agregando iniciativas locais de desenvolvimento, no mínimo porque estas iniciativas devem ser harmonizadas, na busca de arranjos colaborativos e sinergias, para evitar duplicações antieconômicas”. Conclui que o planejamento para o desenvolvimento sustentável deve alcançar um processo interativo, com visão compartilhada pela maioria dos cidadãos sobre valores e a sua conversão em objetivos sociais e a inserção do país num mundo globalizado<sup>31</sup>.

Considerando o papel do meio ambiente como um negócio na economia mundial, Sergio C. Buarque<sup>32</sup> chama a atenção para o novo paradigma emergente de desenvolvimento e as incertezas geradas, destacadamente, em relação às condições de competitividade. Segundo Buarque, os “serviços ambientais” contribuirão para o equilíbrio e funcionamento da natureza e, portanto, da economia mundial, resultado da conjunção de diversos ecossistemas para formação do solo, abastecimento de água, entre outros que interagem no ecossistema global. As negociações mundiais em torno da distribuição equitativa do direito ao meio ambiente levariam à criação de cotas nacionais equivalentes à população. As cotas de poluição passariam a constituir um negócio mundial, vide o caso do Protocolo de Kyoto. Em outra esteira, a revolução tecnológica e organizacional suscita intensas modificações nos padrões de competitividade entre nações e regiões e nas relações entre a economia e a natureza.

As propostas contemporâneas de desenvolvimento acentuam o papel do planejamento como um instrumento indispensável para orientar o futuro. O Estado ganha nova relevância na medida em que a sociedade se orienta para o desenvolvimento sustentável. O Estado deve atuar em áreas em que o mercado não é eficaz como regulador espontâneo da economia, destacadamente, num novo estilo de desenvolvimento que prima pela conservação ambiental, pelo crescimento econômico e pela equidade social.

Cabe ressaltar que a noção contemporânea de desenvolvimento implica considerar os diferentes componentes da visão abrangente que enfatiza aspectos indissociáveis dessa nova concepção, o que requer uma nova agenda de políticas públicas voltada para a consecução desse conjunto de metas coletivas, com o auxílio de um aparato institucional adequado e de mecanismos de governança capazes de fortalecer as competências e a coordenação do Estado.

Tendo em vista que a proposta de desenvolvimento sustentável sinaliza para uma revisão do modelo atual de organização e planejamento do crescimento estritamente econômico para o viés ético evidenciado pela consciência da insustentabilidade do modelo que amplia o grau de pobreza, desigualdades sociais e custos sociais e ambientais, torna-se difícil e complexo o cumprimento de seus objetivos, por requerer alterações estruturais e apresentar fortes resistências sociais e políticas, em razão dos privilégios e práticas consolidados, destacadamente nos países tidos como desenvolvidos. Os avanços tecnológicos estão possibilitando a redução das pressões antrópicas do crescimento sobre o ambiente, que marcou praticamente toda a história do capitalismo e do mercado, como estrutura determinante da alocação dos fatores de produção econômica.

Desse modo, a transição para um novo paradigma de desenvolvimento está intimamente ligada ao acelerado processo de globalização com a intensa integração econômica, a composição de blocos e a formação de

30 SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008<sup>a</sup>. p. 30.

31 SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: incluído, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008b. p. 62.

32 BUARQUE, Sergio C. *Construindo o desenvolvimento local sustentável*: Metodologia de planejamento. São Paulo: Garamond, 2008. p. 19.

redes empresariais com atuação mundial. Todavia, a preocupação com o desenvolvimento regional e local, e a descentralização econômica, social e política são sentidas em diversos movimentos e ações pelo globo.

## 2.2. O desenvolvimento regional: as “catedrais no deserto”<sup>33</sup>

As mudanças econômicas e sociais ocorridas nas últimas décadas inseriram o Brasil no contexto das grandes economias. Contudo, essas modificações não representaram eixos de integração uniforme entre os espaços comunitários, nacional, sub-regionais e locais, pois, em certa medida, houve um processo de descontinuidades na oferta de infraestrutura em determinadas regiões, que acentuaram as desigualdades na distribuição de renda alargando o fosso que separa Estados ricos de pobres.

Nos últimos cinquenta anos, a polarização de investimentos teve forte influência do Estado por meio de políticas públicas ativas, conforme visto anteriormente, gerando um processo excludente de acumulação intencional, restrita à chamada Região Concentrada<sup>34</sup> e a ideologia do “crescimento do bolo”, para, só então, reparti-lo com as demais regiões e com seus cidadãos.

Tenório<sup>35</sup> considera que, nos Planos Nacionais de Desenvolvimento executados nas décadas de 60 e 70, deu-se importância a dois tipos especiais de agrupamentos produtivos: os polos de desenvolvimento e os complexos industriais, vinculados às ideias de Perroux e de Jacques Boudeville, para quem o crescimento não surge ao mesmo tempo em todos os lugares, mas apresentam variáveis, em certos polos interligados a outros complexos agroindustriais, dotados de infraestrutura prévia que possibilitem a circulação rápida de produtos e pessoas. A consequência dessa política econômica foi a acirramento da desigualdade regional e o tratamento diferenciado no processo de desenvolvimento, que ainda é baseado no mercado interno de consumo de massa.

Seguindo esse paradigma, diversos países latino-americanos promoveram o planejamento regional baseado na industrialização de certas regiões. No caso brasileiro, o II PND (1975-1979) previa como estratégia a industrialização do Nordeste através da criação de complexos industriais integrados, dotados de unidades tecnológicas produtivas, interdependentes e concentradas em certas áreas, como por exemplo, o complexo petroquímico de Camaçari, no estado da Bahia. O modelo idealizado na década de 70 precisou ser modificado com a implantação do receituário neoliberal nos anos 90, devido aos processos de privatização e de abertura da economia brasileira.

Embora o modelo de desenvolvimento regional, fundado na organização de polos ou de complexos industriais, tenha difundido a imagem de crescimento das economias subnacionais, Vainer e Araújo<sup>36</sup> acentuam que floresce a existência de desequilíbrios e desigualdades entre diferentes espaços nacionais que desembocam em relações de colonialismo ou imperialismos internos. Nesse sentido, Tenório<sup>37</sup> considera que diversas “comunidades urbanas e regionais brasileiras passaram a depositar suas esperanças de melhor qualidade de vida a partir de esforço de atração de algum grande projeto de investimento a qualquer custo”.

33 VAINER, Carlos Bernardo; ARAUJO, Frederico Guilherme Bandeira. *Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional*. Rio de Janeiro: CEDI, 1992. A expressão “catedrais no deserto” é empregada nos trabalhos de Vainer e Araújo para designar o modo de produção do espaço e da economia criados a partir dos polos de desenvolvimento projetados pelos Grandes Projetos de Investimentos idealizados a partir da década de 70 e implantados até os dias de hoje.

34 SANTOS, Milton; RIBEIRO, Ana Clara Torres. *O conceito de região concentrada*. Rio de Janeiro, 1979. A expressão “Região Concentrada” é utilizado nos trabalhos coordenados por Milton Santos e Ana Clara Torres Ribeiro e abrangeria a região formada pelo eixo Sudeste-Sul.

35 TENÓRIO, Fernando G. Desenvolvimento local. In: TENÓRIO, Fernando G. (Org.). *Cidadania e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Unijuí, 2007. p. 81.

36 VAINER, Carlos Bernardo; ARAUJO, Frederico Guilherme Bandeira. *Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional*. Rio de Janeiro: CEDI, 1992. p. 19.

37 TENÓRIO, Fernando G. Desenvolvimento local. In: TENÓRIO, Fernando G. (Org.). *Cidadania e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Unijuí, 2007. p. 82.

Os Grandes Projetos de Investimentos (GPIs) consistem em empreendimentos que consolidam o processo de apropriação de recursos naturais e humanos em determinados territórios ou zonas, sob a ótica estritamente econômica, vinculados a decisões e definições externas aos interesses das populações e das regiões nas quais são instalados. Vainer e Araújo<sup>38</sup> consideram que os grandes projetos de investimentos em vez de gerarem efeitos positivos nas regiões em que são implantados acarretam enclaves que canalizam para o exterior da região ou do País os impulsos dinâmicos, criando arquipélagos de crescimento, além de capturarem na periferia os recursos minerais, energéticos etc. levando-os para os centros hegemônicos nacionais e/ou internacionais, acentuando as disparidades regionais.

Os grandes projetos são questionados em virtude de seus impactos regionais e locais negativos, como experiência de desenvolvimento a partir do paradigma “de cima para baixo”, destacadamente na exploração dos recursos naturais de uma região. Nesse sentido, considera Vainer que as promessas durante a instalação de um grande projeto geram a ilusão de progresso regional, que por vezes não é testemunhado pelo população atingida:

Em relação aos grandes investimentos realizados no Brasil nas últimas décadas são asseveradas as seguintes críticas: *i*) ausência de estímulo dinamizador na região de implantação; *ii*) mudanças nas estruturas e dinâmicas socioprodutivas; *iii*) alterações demográficas no processo de inserção regional; *iv*) extraterritorialidade dos processos de acumulação e de decisão de que são parte; *v*) graves impactos ambientais; *vi*) geração de melhores postos de emprego direcionados a fase de operação do GPI, restando subempregos para os demais membros da população regional, que em regra, não estão capacitados para ocuparem os cargos de gerenciamento e direção; *vii*) fluxos migratórios que permanecem na região após o encerramento da fase de implantação dos grandes projetos.

Além das críticas aos dramáticos custos diretos e indiretos ao ambiente e ao desenvolvimento socioeconômico em que se inserem os GPIs, Tenório<sup>39</sup> destaca três danos mais abrangentes, sendo visualizados com base no ponto de vista político, social e técnico. No aspecto político, a maioria dos grandes projetos surge em um período de autoritarismo político, no qual os grupos impactados não participaram da construção da proposta, muitas vezes, as restrições técnicas destacadas em pareceres dos órgãos competentes são desconsideradas em função de decisões centralizadas, tomadas *a priori*, em função de interesses meramente econômicos e políticos e “em nome de um ‘consenso’ não observável nos debates travados”<sup>40</sup>.

Do ponto de vista social, a criação desses projetos foi concebida em uma fase da história brasileira em que a conscientização ambiental não fazia parte das agendas públicas nacionais. Por fim, quanto ao enfoque técnico, os custos sociais e ambientais não faziam parte dos cálculos de instalação e operação dos GPIs.

A maioria dos projetos de desenvolvimento regional foi abdicada em virtude da crise econômica brasileira nos anos 80. Todavia, os efeitos regionais transformadores são verificados até nos dias atuais. Jair do Amaral Filho<sup>41</sup> aponta cinco fatores determinantes da nova lógica regional: *i*) crise do planejamento e da intervenção regional centralizadora; *ii*) reestruturação do mercado; *iii*) acentuada tendência à metropolização; *iv*) globalização e abertura do mercado econômico; *v*) uso de tecnologia de informação em contraponto ao modelo de produção fordista, com atuação do Estado na flexibilização produtiva.

38 VAINER, Carlos Bernardo; ARAUJO, Frederico Guilherme Bandeira. *Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional*. Rio de Janeiro: CEDI, 1992. p. 33.

39 TENÓRIO, Fernando G. Desenvolvimento local. In: TENÓRIO, Fernando G. (Org.). *Cidadania e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: FGV, Ijuí: Unijuí, 2007.

40 ZHOURI, Andréa; GOMES, Lilian Alves. Da invisibilidade à mobilização popular: atores e estratégias no licenciamento ambiental das hidrelétricas Capim Branco I e II. In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2., 2007, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis, 2007a. Disponível em: <[http://www.sociologia.ufsc.br/npms/lilian\\_gomes.pdf](http://www.sociologia.ufsc.br/npms/lilian_gomes.pdf)>. Acesso em: 13 maio 2015.

41 AMARAL FILHO, Jair do. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA – ANPEC, 27., 1999, Belém. *Anais...* Belém, 1999.

Desse modo, nos últimos anos, as políticas de desenvolvimento deram maior atenção à formação de sistemas produtivos locais, conforme será visto no próximo item.

### 2.3. Perspectivas do desenvolvimento local sustentável e integrado

A partir dos anos 90, a questão do desenvolvimento passou a ser analisada por meio do eixo “local”, em decorrência das transformações econômicas que abandonaram o “velho” ideário liberal, passando ao modelo de financeirização do sistema e busca do desenvolvimento mediante a vocação e o apelo local para a institucionalização de redes fomentadas pelo Estado.

O desenvolvimento local é o resultado de múltiplas ações que pretendem mitigar o atraso em localidades periféricas e promover uma mudança social no território<sup>42</sup>. O desenvolvimento local pode ser compreendido como um processo endógeno de mudança, que dinamiza a economia local e assegura a melhoria da qualidade de vida dos agrupamentos humanos em pequenas unidades territoriais<sup>43</sup>.

O desenvolvimento local sustentável deve cultivar as potencialidades locais, oportunizando a viabilidade e competitividade local e, ao mesmo tempo, assegurar a conservação dos recursos naturais locais, tendo por base as potencialidades e a condição de vida da população local. O desenvolvimento local sustentável é formado pela melhoria da qualidade de vida da população local, associada a metas como redução da pobreza, geração e distribuição de renda, agregação de valores à cadeia produtiva da localidade e gestão pública eficiente.

O desenvolvimento local demanda mudanças nas práticas institucionais de governabilidade e na governança das instituições públicas locais, edificando uma autonomia tributária e acumulação dos excedentes para investimentos sociais estratégicos na localidade. Assim, o desenvolvimento local não pode ser visto como um processo estritamente econômico a ser fomentado por grandes investimentos de capital externo e/ou privado. Um desenvolvimento local que baseia seus recursos em uma política compensatória ou que tem a base da arrecadação formada por fundos de participação está fadado a despertar somente a emancipação econômica da localidade, não alcançando os segmentos sociais, culturais, ambientais e políticos.

Amaral Filho<sup>44</sup> destaca que, do ponto de vista econômico, o desenvolvimento local é visto como um processo interno de ampliação contínua da capacidade de agregação de valor sobre a produção, por meio da absorção desses produtos e serviços pela região, que retém o excedente gerado pela economia local ou pela atração desse excedente por outras regiões, com o aumento dos postos de trabalho, do fluxo de renda e de produto.

O desenvolvimento na sua vertente local sustentável e integrado apresenta uma dinâmica socioeconômica capaz de potencializar resultados em virtude das parcerias interinstitucionais celebradas, e da convergência e integração das políticas e dos programas que se programam a partir do encontro de ações e estratégias do Estado e da sociedade. O desenvolvimento local integrado e sustentável é um novo modo de promover o incremento de práticas voltadas às vocações locais e despertando as potencialidades específicas das comunidades envolvidas para o uso sustentável dos recursos, mediante o intercâmbio externo e aproveitamento das vantagens locais.

Para se alcançar as redes produtivas e o desenvolvimento local, Buarque afirma que é preciso haver a descentralização político-institucional capaz de organizar e mobilizar energias sociais na tomada de decisões

42 HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. p. 79. O conceito de território aqui é utilizado a partir da imbricação de múltiplas relações de poder, da dimensão material das relações econômico-políticas até o simbolismo das relações culturais.

43 BUARQUE, Sergio C. *Construindo o desenvolvimento local sustentável*: Metodologia de planejamento. São Paulo: Garamond, 2008. p. 25.

44 AMARAL FILHO, Jair do. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA – ANPEC, 27., 1999, Belém. *Anais...* Belém, 1999.

autônomas de interesse da comunidade<sup>45</sup>. Todavia, a descentralização do planejamento e do poder decisório pode acarretar tensões e trocas de externalidades negativas com as unidades, os municípios ou as regiões vizinhas, pois atores e instituições locais empregam a qualidade de informação limitada ao seu território, não percebendo a relevância de fatores externos nacionais e/ou internacionais decisivos para seu futuro sob o aspecto de oportunidades quanto às ameaças.

Por fim, vimos que o modelo de desenvolvimento econômico globalizado, orientado pelo expansionismo produtivista ilimitado e propagado como direção para o progresso, enfatizou a acumulação de capital e as necessidades de reprodução das variadas formas de vida humana e da natureza<sup>46</sup>, provocando um colapso moral, social e cultural na sociedade ocidental contemporânea. A ampliação da desigualdade e da pobreza e o emprego desordenado dos recursos naturais são manifestações em torno da questão social que se aprofunda e requerem ações conjuntas que figurem a interdependência entre a vontade humana e a natureza.

### 3. AS CONSEQUÊNCIAS DO DESENVOLVIMENTO NA MATRIZ HIDRÁULICA BRASILEIRA

A ideologia capitalista caracteriza-se por dois mecanismos, por meio dos quais os recursos produtivos são alocados para usos variados e distribuídos para os consumidores: o mercado e o Estado, que ocupam um papel central nessa lógica capitalista<sup>47</sup>. Enquanto a lógica de mercado se manifesta num processo autônomo e descentralizado de inter-relações entre os atores privados, consubstanciando suas práticas com base na proteção dos direitos de propriedade e a liberdade de iniciativa, o Estado mantém seu poder político soberano e legitimamente constituído na sociedade, fiscalizando e controlando o mercado.

Nesse jogo, surgem tensões entre o Estado e o mercado, que podem ser percebidas no âmbito da prestação de serviços de eletricidade. Atualmente, no Brasil, o desenvolvimento na geração de energia elétrica se caracteriza, em regra, por sua função estratégica. A geração de eletricidade é dominada por grandes empresas públicas federais que produzem aproximadamente 70% da eletricidade do País, segundo Santiago Junior<sup>48</sup>. Esse setor estratégico na economia brasileira passou por diversas mudanças ao longo de sua trajetória, permeadas por uma série de transformações na relação que se estabelece entre mercado e Estado, ecoadas nos arranjos organizacionais e na dinâmica de alocação de recursos da atividade.

Dentre as mais relevantes, destaca-se a reestruturação do setor elétrico na década de 1990, reduzindo as responsabilidades da Eletrobras, com a criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) e da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), e com a privatização de algumas empresas, tanto federais quanto estaduais, principalmente no campo da distribuição.

O jogo econômico nos anos 90 caracterizou a concepção neoliberal de Estado e transformou a economia brasileira por meio de reformas que reduziram a presença do Estado regulador, além de promover a abertura comercial e a liberalização do fluxo de capital. Houve a participação de empresas de inserção em escala global, com sede em países considerados desenvolvidos e com política energética baseada na matriz limpa ou menos danosa ao custo econômico do empreendimento.

45 GRYNSZPAN, Mário. Os idiomas da patronagem: um estudo da trajetória de Tenório Cavalcanti. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 14, ano 5, 1990. Na definição clássica da teoria sociológica, o termo comunidade refere-se a um agrupamento de pessoas unidas por laços morais rígidos e crenças comuns. Diversos autores têm questionado a comprovação empírica desses elementos em agrupamentos identificados como tal. Contudo, novas definições têm procurado adequar o termo às realidades empíricas observadas. Nesse sentido, faço uso da definição de comunidade como redes de laços interpessoais que proporcionam sociabilidade, apoio, informação e um senso de pertencimento e identidade social. No caso aqui estudado a base territorial é fator fundamental na conformação desta identidade.

46 ARRIGHI, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1997.

47 PRZEWORSKY, Adam. *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: RelumeDumará, 1995.

48 SANTIAGO JUNIOR, Fernando Antonio. *A regulação do setor elétrico brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 47.

Esse cenário, com maior ou menor participação dos agentes federais e estaduais no setor elétrico brasileiro, persistiu até com a edição da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que regulamentou os contratos de concessões para a exploração da eletricidade, seguida da publicação da Medida Provisória nº 155/1990, convertida na Lei nº 8.031/1990 e substituída pela Lei nº 9.491/1997, que criou o Plano Nacional de Desestatização (PND)<sup>49</sup>, com o objetivo de “reorganizar a posição estratégica do Estado na economia, operando uma transferência para a iniciativa privada das atividades indevidamente exploradas pelo setor público” (art. 1º, inciso I)<sup>50</sup>.

Tal estratégia apresentou como justificativa o combate ao *déficit* público por meio de redução das despesas, aumento de receitas tributárias, privatizações de empresas estatais e concessões de serviços públicos ao setor privado. Nesse período, ocorreu a privatização de diversas estatais sob a administração dos governos federal e estaduais. Todavia, a desestatização não alcançou seu principal propósito: introduzir a concorrência no SBE. Grande parte das empresas já possuía usinas geradoras próprias e fornecia diretamente energia para seus clientes. Assim, podia prestar serviços ao cliente final sob a forma de subvenções cruzadas<sup>51</sup>. Devido a esse entrave no mercado, a integração vertical do setor foi interrompida, dividindo as atividades de geração, distribuição, transmissão e comercialização de energia elétrica<sup>52</sup>.

Os anos 2000 foram marcados por uma grave crise no SEB devido, principalmente, à falta de investimentos federais no setor, o que resultou no racionamento de eletricidade no País<sup>53</sup>. Após as eleições presidenciais de 2002, com a esquerda no comando da nação, o SEB foi objeto de nova reforma, marcada pela presença de empresas privadas que atuam no mercado por meio de concorrência direta com várias sociedades de economia mista de controle majoritário, quer da União, quer dos Estados-membros.

Luiz Pinguelli<sup>54</sup> considera que o Novo Modelo do Setor, implementado em 2004, avançou em relação ao planejamento setorial, porém não sanou os problemas provenientes do período de privatização do setor elétrico. O cancelamento dos contratos de concessão entre as empresas geradoras estatais e as distribuidoras, no ano de 2003, gerou perdas para o Grupo Eletrobras, que suportou o encargo de vender energia mais barata para os consumidores livres e as grandes indústrias intensivas em energia, que, atualmente, consomem 30% da energia elétrica gerada no País.

49 A primeira privatização, após a edição do PND, foi a da Usina Siderúrgica de Minas Gerais (Usiminas), localizada no município de Ipatinga, vendida no último trimestre de 1991. As outras empresas federais privatizadas durante o governo Collor foram: Usiminas Mecânica (Usimec), Cia. Eletromecânica (Celma), Mafersa, Cia. Siderúrgica do Nordeste (Cosinor), Serviço de Navegação da Baía do Prata (SNBP), Açós Finos Piratini (AFP), Petroflex, Cia. Petroquímica do Sul (Copesul), Álcalis do Rio Grande do Norte (Alcanorte), Cia. Nacional de Álcalis (CNA), Cia. Siderúrgica de Tubarão (CST), Fertilizantes Fosfatados (Fosfértil), dentre outras.

50 “Art. 1º É instituído o Programa Nacional de Desestatização, com os seguintes objetivos fundamentais: I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; II - contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público; III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; IV - contribuir para modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia; V - permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa”.

51 SANTIAGO JUNIOR, Fernando Antonio. *A regulação do setor elétrico brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 44. A subvenção cruzada é o sistema pelo qual a empresa prestadora do serviço de energia elétrica subvenciona de uma atividade mais lucrativa para outra com menor lucro.

52 A Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, além de romper com o paradigma da desintegração vertical, estabeleceu regras específicas para o fornecimento de energia elétrica, sendo conhecida como Lei Geral das Concessões. Outro mérito do referido marco legal foi a conceituação de produtor independente de eletricidade, definição até hoje mantida.

53 MARTINS, Renato Domingues Fialho. *O setor elétrico pós-privatização: novas configurações institucionais e espaciais*. 2009. 143 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – IPPUR, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009. p. 82. Martins destaca as questões de fundo que perpassaram a reestruturação do SEB, sendo elas: *i*) assegurar a oferta de energia; *ii*) estimular o investimento; *iii*) reduzir os riscos dos investidores; *iv*) maximizar a competição; *v*) incentivar a eficiência; *vi*) fortalecer o órgão regulador; *vii*) definir as novas funções da Eletrobras e, *viii*) adequar a qualidade do fornecimento à necessidade do mercado.

54 ROSA, Luiz Pinguelli. Energia e setor elétrico nos governos Lula e Dilma. In: SADER, Emir (Org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. p. 181.

A reforma ocorrida em 2004 afastou o setor elétrico brasileiro do modelo puramente concorrencial e, com isso, estabeleceu uma forma híbrida de exploração industrial sob a influência do liberalismo mitigado<sup>55</sup>.

Com o primeiro mandato do governo de Luís Inácio Lula da Silva, o atual modelo de mercado, apoiado nas chamadas “parcerias público-privadas”, foi mantido. Com isso, houve a superação das crises energéticas do início dos anos 2000, em razão dos maciços investimentos econômicos no setor energético, fomentados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e como consequência do plano conhecido como Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), conforme acentua Luiz Piguelli Rosa<sup>56</sup> analisando o SEB e a desregulamentação da energia enquanto parte do processo de liberalização da economia sob a ótica da globalização financeira, que antecedeu o período de ascensão dos governos de esquerda no País.

A multiplicação de hidrelétricas foi o resultado de uma opção governamental de visão desenvolvimentista, como mecanismo de aceleração de crescimento e uma resposta à falta de energia, desencadeada pelo racionamento em 2001. Segundo a ANEEL, em 2009, o Brasil possuía um total de 2.121 empreendimentos em operação, que produziam um total de energia, proveniente de hidrelétricas, de 74,12%. Considerada a produção integral de Itaipu Binacional, a capacidade instalada do parque gerador brasileiro conectado ao SIN era de aproximadamente 105,5 GW, não computados os montantes importados da Argentina, Venezuela e Uruguai.

De acordo com a Lei n.º 11.943, de 28 de maio de 2009, o prazo para o início de funcionamento desses empreendimentos encerrou em 30 de dezembro de 2010. Muitos desses empreendimentos foram paralisados em decorrência de processos judiciais devido aos impactos socioambientais e à violação de procedimentos ou condicionantes impostos pelos órgãos ambientais responsáveis pela fiscalização.

Para a primeira fase do programa, previa-se a instalação de uma capacidade total de 3,3 mil MW, com garantia de contratação por 20 anos pela Eletrobras. Segundo dados da ANEEL, a previsão de 1,885 mil MW de potência instalada exigiria a capacidade de 63 PCHs (pequenas centras hidrelétricas) e de 27 usinas de pequeno porte à base de biomassa. Até o ano 2008, no entanto, do total inicialmente previsto, estão em operação comercial 34 PCHs e 19 usinas a biomassa. A tabela a seguir demonstra a evolução das usinas em operação e em construção.

A multiplicação de PCHs resultou de uma opção governamental com base em uma visão neodesenvolvimentista, como mecanismo de aceleração de crescimento. Segundo a ANEEL, em 2009, o Brasil possuía um total de 2.121 empreendimentos em operação produzindo um total de energia proveniente de hidrelétricas de 74,12%, considerando-se a produção integral de Itaipu Binacional, a capacidade instalada do parque gerador brasileiro conectado ao SIN era de aproximadamente 105,5 GW e não computando os montantes importados da Argentina, Venezuela e Uruguai.

A hidroeletricidade, ainda, é apresentada como o modelo mais vantajoso em termos técnicos, financeiros e ambientais na produção de energia quando comparada com alternativas tradicionais como a queima de carvão e o uso dos derivados do petróleo. Contudo, as experiências já vividas no Brasil e no mundo comprovam que essa matriz energética não está isenta em provocar impactos negativos nos campos sociais, ambientais, econômicos, etc., e o modo de organização dos espaços, a introdução de políticas públicas, a gestão de recursos naturais, que buscam solucionar o problema energético de um país a partir de uma lógica moderna estritamente técnica e racional.

55 SANTIAGO JUNIOR, Fernando Antonio. *A regulação do setor elétrico brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 41.

56 ROSA, Luiz Pinguelli. Energia e setor elétrico nos governos Lula e Dilma. In: SADER, Emir (Org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. p. 176.

## 4. PENSANDO PREVENTIVAMENTE SOBRE OS IMPACTOS SOCIAIS DA CONSTRUÇÃO DE UMA BARRAGEM HIDRELÉTRICA

No caso brasileiro, a experiência traumática vivenciada pelos atingidos por barragens a partir do chamado “Milagre Econômico” espelha um cenário de descaso e que as correções de rumos não foram suficientes para prevenir e mitigar os efeitos nefastos dos grandes empreendimentos hidrelétricos. Merecendo uma releitura com base nas consequências negativas provocadas pela intensificação de políticas intervencionistas governamentais e, em regra, por ações da iniciativa privada na implantação de pequenas centrais hidrelétricas como solução para o SEB.

As políticas públicas direcionadas ao Setor devem interpretar os impactos sociais como oportunidades de neutralizar os eventuais riscos socioambientais, adotando medidas preventivas tendentes a planejar de forma transparente e equânime, democratizando os custos ambientais e sociais do empreendimento, até então suportados integralmente pelas comunidades locais. Lygia Sigaud<sup>57</sup> observa que nem sempre é possível reduzir os efeitos da atuação do Estado na implantação de empreendimentos energéticos, porque equivaleria a colocar o próprio investimento em cheque diante da sua inadequação à área escolhida.

Nesse momento, a reflexão tornou-se mais específica, recaindo sobre a mensuração desses riscos sociais incorridos no processo de implantação da barragem de hidroelétrica, antes que ocorra a desterritorialização dos atingidos, com a realização de contraprova pericial mapeando todo o potencial da bacia hidrográfica, e não como se faz atualmente, em que se licencia trechos dessa mesma bacia, ensejando com esse método um número maior de usinas superior a capacidade que a bacia tem de suportar para esse tipo aproveitamento hidráulico, sem prejuízo do exercício do direito prioritário de usos da água para consumo humano e animal.

To launch our discussion, I'd suggest that both in a river-basin approach, as well as in one-dam-Desta-Destacam-se quatro classes principais de efeitos sociais verificados na implantação de uma barragem: *i)* o • Forced population displacement and impoverishment deslocamento forçado da população; *ii)* a • Boomtown formation around major constructions formação *boom town*<sup>58</sup> em torno de grandes construções; *iii)* • Downstream unanticipated changes in agro-production systems; adas as mudanças inesperadas a jusante nos sistemas de agroprodução; and *iv)* • Loss of cultural heritage assets; a perda do patrimônio cultural e da identidade coletiva.

A análise dessas sequelas apontadas acima torna-se central, na medida em que, o deslocamento forçado das populações atingidas pelas barragens acarreta não apenas prejuízos econômicos para uns, e ganhos para outros, mas, sobretudo, por não haver vencedores quando falamos da deslocalização de seus saberes e da fragmentação de suas identidades enquanto um coletivo enraizado pelo tempo.

### 4.1. O drama e as perdas provocados pelos deslocamentos compulsórios dos atingidos por barragens hidrelétricas

Os impactos materiais suportados pela população local vão desde o planejamento a sua revelia para evitar os efeitos da especulação imobiliária baseada na expectativa de indenizações desapropriatórias de va-

57 SIGAUD, Lígia. Efeitos sociais de grandes projeto hidrelétricos: as barragens de Sobradinho e Machadinho. In: SIGAUD, Lígia; ROSA, Luiz Pinguelli; MIELNIK, Otávio (Org.). *Impactos de grandes projetos hidrelétricos e nucleares*. Aspectos econômicos, tecnológicos, ambientais e sociais. Rio de Janeiro: Marco Zero/Núcleo de Publicações da COPPE, 1988. p. 96.

58 “Boomtown effects” as a collective set of socio-cultural impacts are long known. Denomina-se “efeitos *boom town*” o conjunto coletivo de impactos socioculturais de correntes do súbito afluxo de umarmies of construction workers and related groups within small, often traditional and remote local exército de trabalhadores da construção civil e novos grupos populacionais a essa legião de pessoas. Por vezes, oriundo de locais remotos às comunidades atingidas, que geram para os Municípios atingidos um aumento nas despesas tributárias não previsíveis pelo orçamento do empreendimento por causa de problemas sociais ocorridos fora do espaço de construção da barragem, como saúde, educação, lazer e cultura.

lores elevados, bem como para obstaculizar a prévia articulação das forças locais de oposição à implantação do projeto; passando pela construção dos complexos hidrelétricos com a desterritorialização<sup>59</sup>, seguida da alternativa tradicional de reterritorialização dos atingidos por meio de reassentamento em áreas escolhidas pelo empreendedor, a compensação indenizatória em espécie ou em carta de crédito; e prolongam-se após o funcionamento das usinas, com o entraves econômicos, políticos e sociais que deverão ser administrados pelo(s) Município(s) atingido(s) pelo empreendimento.

Paralelamente aos impactos materiais, a imprevidência do Estado-planejador-executor dos projetos hidrelétricos se revela de forma eloquente ao não reconhecer o papel econômico da pequena produção rural e de outras atividades assecuratórias à subsistência do produtor, sua família e demais membros das comunidades, abastecedora dos mercados urbanos da região com alimentos, que passam a ter os preços majorados, proporcionalmente, a longa distância em que foram produzidos e transportados para o consumo, gerando assim um duplo impacto negativo na economia local.

Além dos impactos materiais e concretos existem os imateriais, ou, como aqui preferimos a categoria socioculturais, que podem ser exemplificados com a perda do vínculo territorial, dos laços familiares e comunitários e da referência da vizinhança, entre outros.

Outro aspecto que deve ser considerado em oposição à alternativa oferecida da reterritorialização fora do espaço de poder local vem dos chefes políticos e religiosos da região atingida, que perdem, verdadeiramente, seus eleitores e seu rebanho dizimista, que se sujeitaram a uma realocação elaborada “de cima para baixo”, e caracterizada pela desincorporação de processos sociais dos valores de mercado.

Sigaud<sup>60</sup> ao tratar dos impactos provocados pelos grandes empreendimentos hidrelétrico, afirma que esses projetos

[...] são pensados como resultantes de uma intervenção vinda de cima (das agências governamentais) e o referencial para a avaliação desses ‘impactos’ é a população compulsoriamente deslocada para a formação dos reservatórios, bem como as populações vizinhas. Na visão da literatura, os ‘impactos’ consistem em respostas culturais da população à intervenção, como se a um estímulo (intervenção) correspondesse uma reação (resposta cultural/impacto). A dimensão temporal se configura como parte importante para os autores, pois estabelecem uma distinção entre ‘impactos’ a curto e longo prazo e chegam até mesmo a preconizar o término dos ‘impactos’, o que ocorreria quando a população finalmente recuperasse a autossuficiência e se sentisse à vontade em seu novo habitat. Para detectar essa normalização, são sugeridos alguns indicadores como, por exemplo, recuperação do padrão de vida anterior e retomada de atividades religiosas.

No caso brasileiro, com a implantação dos projetos hidrelétricos, ocorreu uma reordenação do território tanto urbano quanto rural. Entende-se que, na identificação dos impactos e dos grupos sociais, das comunidades, das famílias e dos indivíduos atingidos devem ser consideradas as alterações resultantes não apenas da implantação do reservatório, mas também das demais obras e intervenções associadas ao empreendimento, tais como: canteiro, instalações funcionais e residenciais, estradas, linhas de transmissão etc. Considerado o impacto territorial a ser suportado em razão dos deslocamentos compulsórios, a Comissão entendeu que, em certas “circunstâncias, também, devem ser consideradas como atingidas as comunidades e as populações anfitriãs, isto é, as que receberam reassentamentos de deslocados pelo empreendimento”<sup>61</sup>.

59 HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. Preambularmente, território aqui é entendido como espaço onde se manifesta as relações de poder, descolado do conceito tradicional da Geográfica, perpassando não apenas ao tradicional “poder político”, como também pelas interações concretas de dominação, em seu sentido mais simbólico de apropriação.

60 SIGAUD, Lígia. Efeitos sociais de grandes projeto hidrelétricos: as barragens de Sobradinho e Machadinho. In: SIGAUD, Lígia; ROSA, Luiz Pinguelli; MIELNIK, Otávio (Org.). *Impactos de grandes projetos hidrelétricos e nucleares*. Aspectos econômicos, tecnológicos, ambientais e sociais. Rio de Janeiro: Marco Zero/Núcleo de Publicações da COPPE, 1988. p. 85.

61 BRASIL. *Relatório da Comissão Especial de “Atingidos por Barragens”*. CDDPH. 2010. Disponível em: <www.sdh.gov.br/.../2010/resolucao-no-17\_aprovacao-relatorio-atingidos>. Acesso em: 20 mar. 2016.

O modo de vida tradicional dessas populações é desconsiderado pelo empreendedor, que ataca o problema com a singela operação de cunho, exclusivamente, patrimonial<sup>62</sup>, resultante de um planejamento autoritário, como já afirmado “de cima para baixo”, que desqualifica os grupos sociais deslocados enquanto agentes políticos.

Podemos compreender o processo em curso nas operações envolvendo o deslocamento e a realocação compulsórios das populações atingidas no território escolhido para a implementação de um complexo hidrelétrico como resultado de relações de dominação e/ou de apropriação sociedade-espço, o que “desdobra-se ao longo de um *continuum* que vai da dominação político-econômica mais ‘concreta’ e ‘funcional’ à apropriação mais subjetiva e/ou ‘cultural-simbólica’”<sup>63</sup>.

Esse tipo de tratamento dado à população afetada é excludente e constitui uma violência sistêmica, características do poder simbólico que o capitalismo exerce sobre o atingido que fica sob o julgo do grande empreendedor. É preciso pesar de modo equânime nos custos socioeconômicos, ambientais e culturais desses grandes investimentos hidrelétricos diante da redefinição do território, proporcionada pelos “deslocamentos compulsórios” e o modo de apropriação da natureza, devendo ser vistos como impactos negativos do progresso e do desenvolvimento energético brasileiro, pesquisando, assim, alternativas de menor impacto para o ambiente natural e humano.

#### **4.2. Ondas migratórias e a formação *boom town* no entorno das obras dos grandes projetos hidrelétricos**

A concepção neoliberal que predomina nos Grandes Projetos de Desenvolvimento prioriza o crescimento econômico como elemento dinamizador do desenvolvimento do País. A utilização dos recursos hídricos por meio de grandes, médias e, mais recentemente, pequenas centrais hidrelétricas têm causado ou acentuado diversos problemas ambientais e sociais nas áreas atingidas, gerando uma legião de migrantes que buscam uma oportunidade de trabalho.

Em tese, os Municípios atingidos deveriam receber uma justa e equânime contrapartida econômica, dentre outras modalidades, levando em conta não apenas a área inundada pertencente a uma determinada municipalidade, mas considerando o impacto nos orçamentos respectivos resultantes da chegada de uma população que provoca uma sobrecarga nos equipamentos e serviços públicos, com destaque para as áreas de educação, saúde e segurança pública. Entretanto, o cálculo indenizatório baseia-se em um critério objetivo, desconsiderando essas peculiaridades que aumentariam os custos econômicos do empreendimento.

#### **4.3. Perda do controle das águas: a inviabilização da agricultura de vazante e da pesca tradicional com a implantação de barragens**

O conceito de atingido empregado pelos gestores dos empreendimentos hidrelétricos não equacionam satisfatoriamente o impacto nas populações que vivem a montante e a jusante das barragens, onde desenvolvem suas atividades econômicas, inclusive de subsistência. De acordo com a Comissão Mundial de Barragens, as populações que sofrem os efeitos mais graves e duradouros são aquelas que vivem a jusante da barragem.

O redimensionamento da população deslocada, por vezes, para região distantes do empreendimento, o rompimento do tecido econômico local, a sobrecarga nos orçamentos municipais provocada pelo incremen-

62 ACSELRAD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSERALD, Henri (Org.) *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fundação Heinrich Böll, 2004.

63 HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. p. 95-96.

to de novos investimentos em serviços essenciais para a população originária e os novos residentes oriundo da migração provocada pela construção das usinas, a dependência de salários derivados de trabalhos informais em áreas urbanas e empobrecimento das comunidades são fatores verificados na maioria dos complexos hidrelétricos construídos no Brasil.

Quando analisamos a situação das comunidades rurais situadas na área atingida pela barragem, verificamos que grande parte dos projetos contam com Programas de remanejamento da população rural estabelecidos unilateralmente nos moldes de um contrato de adesão, o que retira o caráter dialógico e democrático sobre as formas de compensação de terras e benfeitorias, que nem sempre viabilizam a continuidade produtiva e reprodutiva no meio rural, assegurando uma qualidade de vida e o emprego do modo de vida tradicional.

No estudo de caso da Usina de Sobradinho, houve a inviabilidade da agricultura de vazante, por exemplo, foi impactada negativamente com a criação do lago, que oferece possibilidade de cultivo, porém o emprego das técnicas tradicionais de plantio ficou prejudicado, uma vez que “as sementes eram, na medida em que a água ia baixando, introduzidas com um pedaço de pau ou com a mão, na terra ‘líquida’”<sup>64</sup>.

A partir de então, a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF) desistiu de combater os agricultores que passaram a cultivar “a vazante” do lago, pois esta, ainda, oferece melhores condições de plantio, uma vez que utilizam um saber acumulado ao longo de muitas décadas, e abandoná-lo significa depender da irrigação que exige do agricultor descapitalizado a contratação de um serviço altamente industrializado e dispendioso. Após muita resistência dos agricultores em abandonar o seu saber-fazer tradicional, desde 1990, a CHESF adverte que “não se responsabiliza pelos eventuais danos em culturas abaixo de 392,50m”.

A respeito do mesmo caso, Martins-Costa<sup>65</sup> observa que as regras tradicionais de apropriação do espaço no caso do Projeto de Colonização em Serra do Ramalho para reassentamento das famílias afetadas pelo lago, verificou-se que grande parte dessas comunidades rurais recusou-se a sair da área até próximo a inundação de seus povoados. Essa recusa estava associada a negação dos tradicionais deslocamentos vindos da caatinga para regiões mais agricultáveis. Desse modo, a retirada das terras de vazante significava a reordenação do espaço “segundo um conjunto de oposições homólogas, onde o alto e o seco se opunham ao baixo e molhado, como a caatinga se opunha à vazante”.

A Comissão Mundial de Barragens conclui que os impactos a jusante da barragem são subavaliados e os indicativos da magnitude desses efeitos estão associados diretamente à alteração do regime hidrológico de um rio. Os custos em cobrir gastos como os usos da água a jusante da barragem poderá ensejar o abandono de projetos de barragens<sup>66</sup>.

#### 4.4. A perda do patrimônio cultural e da identidade coletiva

Em regra, o primeiro contanto oficial da população com a futura barragem é feito pelos quadros técnicos do empreendimento. Todavia, a relação inicia-se com um profundo abismo linguístico e psicológico entre os representantes do Estado, nesses projetos, e a população, caracterizado pela dualidade daqueles que “leva o progresso” para as comunidades incautas e atrasadas, marcadas por hábitos ancestrais e tradicionais, qualificados pelo empreendedor como um entrave para o desenvolvimento nacional. Essa postura, por vezes, inaugura o abalo da autoestima e da identidade coletiva de moradores de áreas de barragens.

64 SANDRONI, Paulo. Diferenciação do campesinato e intervenção estatal. In: *REUNLÃO DO P.I.P.S.A*, 4., Natal. Natal, 1979. (mimeo.). p. 8.

65 MARTINS-COSTA, Ana Luíza B. *Uma retirada insólita: a representação camponesa sobre a formação do lago de Sobradinho*. 1989. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1989. p. 63.

66 WORLD COMMISSION ON DAMS. *Dams and Development: a new framework for decision making. Relatório da Comissão Mundial de Barragens*. London: Earthscan, 2000. p. 113.

O objetivo do Estado/empreendedor, nesses casos, é impor a ordem civilizadora, mesmo que para isso seja inobservado a escuta e o protagonismo dos indivíduos e das comunidades no processo de implementação de uma usina hidrelétrica. Nessa espécie de empreendimento, também, é comum a desqualificação do discurso e do conhecimento empírico dos moradores, os quais, diante do dilúvio anunciado, em alguns casos, tentam reelaborar suas identidades no processo de luta pelo reconhecimento e pela defesa de seus direitos territoriais.

Andréa Zhouri & Raquel Oliveira<sup>67</sup> analisando o caso da implantação da UHE Irapé e o discurso da elite mineira sobre a representação dos modos de vida tradicionais das comunidades qualificadas como estagnadas e pobres, afirmavam que a reversão desse cenário se daria com a inversão de grandes investimentos na região.

No que tange aos grandes projetos econômicos, ainda prepondera as chamadas teorias do desenvolvimento do Estado-Nação, com ideias de unificação e integração do País, impondo o caráter civilizador do Sul-Sudeste aos Estados da denominada “periferia do desenvolvimento”, nesse caso formado pelos Estados-membros do Norte-Nordeste<sup>68</sup>, sem considerar a identidade das comunidades, seus hábitos e estabelecendo uma nova lógica relacional, uma unidade forçada e forjada, através da negação do outro, da criação de uma identidade que não pertence mais aquele grupo local, mas ao ideário universal do Estado.

Em relação à dimensão cultural das regiões atingidas pelas barragens, o território é concebido como patrimônio, uma parte de suas vidas e heranças, opondo-se às ideologias que atribuem ao Estado o papel de guardião da nação, que vislumbra nesse espaço uma fonte estratégica ou mercadoria na ideologia desenvolvimentista hegemônica.

Essa dimensão cultural seria bem-vinda a contribuição de laudos arqueológicos evidenciando a veracidade do sentimento intuitivo de pertencimento da terra em relação ao homem, e os laudos antropológicos em sentido oposto, fortalecendo à resistência em defesa desses conjunto cultural, que se somam à territorialidade desses atingidos, aqui entendido com a carga simbólica onde as comunidades desenvolvem seus hábitos culturais e tradicionais.

Percebe-se o temor por parte dos atingidos em perder as suas terras, sua identidade e de se tornar uma voz dissidente no processo de implantação de uma barragem devido ao discurso isolacionista frente as comunidades, uma vez que sua escuta se dá, na maioria dos casos, exclusivamente, durante a fase de audiência pública. Essa fase é marcada pelo desgaste dos discursos do empreendedor e dos organismos estatais, que tenta convencer as comunidades que o empreendimento é a melhor solução para todos; a população, por sua vez, participa das audiências na defensiva, com receio de consumir as perdas materiais e simbólicas em seus territórios.

Um caso emblemático envolvendo as populações atingidas e o pouco espaço de inserção nas discussões sobre os empreendimentos hidrelétricos é a Usina de Belo Monte. O empreendimento foi licenciado sem a escuta das populações indígenas. Andréa Zhouri<sup>69</sup> aponta que essa estratégia é decorrente de um modo de se elaborar os grandes projetos caracterizados pela abstração, à revelia das condições ambientais e socioculturais que regem a vida nos lugares escolhidos para suportar os empreendimentos hidrelétricos.

67 ZHOURI, Andréa; OLIVEIRA, Raquel. Desenvolvimento, conflitos sociais e violência no Brasil rural: o caso das usinas hidrelétricas. *Ambiente e Sociedade*, v. 10, n. 2, p. 119-135, 2007b. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v10n2/a08v10n2>>. Acesso em: 05 jan. 2012.

68 ZHOURI, Andréa; OLIVEIRA, Raquel. Desenvolvimento, conflitos sociais e violência no Brasil rural: o caso das usinas hidrelétricas. *Ambiente e Sociedade*, v. 10, n. 2, p. 119-135, 2007b. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v10n2/a08v10n2>>. Acesso em: 05 de jan. de 2012. No caso citado por Zhouri & Oliveira devida à localização geográfica do Vale do Jequitinhonha, há uma forte ligação com o Estado da Bahia, levando a população dessa região se reconhecer como “baianeiros”, sendo denominado pela elite tradicional mineira com parte integrante culturalmente do Nordeste brasileiro.

69 ZHOURI, Andréa. A crise do sistema ambiental e da democracia. *Seminário A hidrelétrica de Belo Monte e a questão indígena*. Universidade Nacional de Brasília, 07 de fev. de 2011. Disponível em: <[http://www.youtube.com/watch?feature=player\\_embedded&v=npoLn9pzJ5E](http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=npoLn9pzJ5E)>. Acesso em: 05 jan. 2012.

A lógica subjacente dessa espécie de planejamento é a crença na gestão e nos aspectos socioambientais, que são considerados como um entrave e passíveis de solução compensatória, constituindo uma adequação ambiental, ou seja, as comunidades devem adequar-se aos projetos técnicos e não o contrário.

As consequências dessa postura governamental, em geral, são: *i)* ausência de discussão profunda sobre a viabilidade socioambiental e cultural desses projetos, apelando sempre para o interesse nacional; *ii)* uso de linguagem técnica nas audiências públicas dificultando a participação da população, a participação popular acaba sendo uma encenação democrática, pois não são incorporadas no projeto as demandas sinalizadas pelas populações, além de serem realizadas em fase posterior ao início das obras do projeto hidrelétrico; *iii)* ausência de mecanismos institucionais para acolher as demandas e o conhecimento das populações locais; *iv)* falhas nos estudos e relatórios ambientais, tais instrumentos acabam sendo adequações aos modelos previamente elaborados.

Desse modo, há urgência na mudança de postura dos atores envolvidos no processo de implantação de barragens (técnicos, poder local, legislativo, judiciário) para que a população participe efetivamente dos debates, das discussões, propondo soluções, e que possam fazer entender que o grupo social integra o patrimônio cultural da área atingida.

Durante o processo de implementação de uma usina hidrelétrica, não pode ser desprezada a confluência de fatores internos e externos, manifestados por meio da teia que compõe o universo de saberes, de valores, de lógicas particulares das comunidades, suas visões de mundo, e que, de modo geral, guiam suas relações materiais e simbólicas, dando-lhes identidade social complexa e a heterogeneidade em suas relações internas.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A retomada do aumento do crescimento econômico vivida pelo Brasil, nos últimos anos, tem reaberto o debate sobre como ampliar a capacidade produtiva do País, a qual tem assumido, cada vez mais, um lugar de destaque no cenário internacional. Uma das questões centrais que aparecem como empecilho para tal crescimento econômico é o tema do incremento sustentável da capacidade de geração de energia que o Brasil possui, que, ao ser avaliado, deve considerar, também, os reflexos socioambientais, objeto de estudo à luz das Teorias Sociológica e do Direito.

Dentre os diversos impactos que podem ser observados no processo de construção de usinas hidrelétricas, destacam-se aqueles que requerem uma profunda reorganização do território atingido, impingindo as populações deslocamentos compulsórios, formando legiões de refugiados, com perdas significativas econômica, social e culturalmente.

Esse fato leva a refletir que a organização dos espaços, a implementação de políticas públicas, a gestão de recursos naturais e, conseqüentemente, a maneira como se busca solucionar o problema energético de um país não são elaboradas de modo aleatório, mas a partir de uma lógica estritamente técnica e racional. Em todos esses fenômenos, as decisões são tomadas de acordo, entre outros aspectos, com a capacidade de participação de diferentes atores no processo decisório.

Portanto, as ações estatais em relação à apropriação do meio ambiente não dizem respeito, apenas, a um interesse público, mas estão fundamentadas em valores e significados compartilhados e produzidos socialmente. Nesse caso, o valor em questão é a noção de que o aumento da produção de energia elétrica no Brasil, necessariamente, trará “desenvolvimento” e “progresso”, ambos associados à ideia de domínio da natureza pela técnica. No entanto, há outros atores envolvidos nessa produção de significados sobre a geração de energia elétrica; alguns deles, diretamente afetados pelos projetos hidrelétricos, ressignificam, por exemplo, o sentido de “progresso”.

A década de 90 ficou marcada pelo processo de desestatização preconizado pelo modelo neoliberal, que se expressou nas privatizações, especialmente das concessionárias estaduais, ocorrendo mudanças pontuais no arcabouço jurídico regulatório. Fazem parte dessa parte: *i*) a inclusão das empresas do SEB no PND; *ii*) a criação da ANEEL; *iii*) a criação de um mercado para negociação de energia elétrica; *iv*) a criação de um órgão administrador do sistema interligado (ONS). Esse modelo naufragou, como se pode constatar pelos seguidos “apagões” do ano de 2001, que exigiram mudança de rumo por meio do setor misto configurado pela constituição de “parceria públicoprivada”, a partir de 2006.

A expansão desejada e implementada no Setor Elétrico por meio das hidrelétricas, para viabilidade do crescimento econômico mediante uma oferta de energia em quantidade e qualidade adequadas, passaram a contar com fontes renováveis, destacando-se a biomassa, a energia eólica e a energia solar.

O passo seguinte deveria ser um bom planejamento setorial de curto, médio e longo prazo (com recursos do BNDES), articulado à política industrial, agrícola, habitacional, urbana, de transportes, tecnológica, ambiental por meio do uso racional e eficiente da energia. A nossa expectativa é de que o Brasil volte a crescer a taxas que permitam a inclusão social e a modernização da estrutura produtiva, com sustentabilidade energética e responsabilidade socioambiental.

Ficou evidenciado neste trabalho o fato de que as populações locais e regionais foram impactadas pelos processos de reestruturação territorial decorrente da implementação de hidrelétricas, revelando a lógica de apropriação econômica do recurso hídrico, adotada pelo Setor Elétrico do País, principalmente, após a fase de privatização desse segmento. Retomando a era desenvolvimentista com os grandes projetos de investimento, referentemente às negociações e soluções para as questões socioambientais decorrentes da instalação das obras em questão.

Os impactos sociais com a remoção e a realocação dos atingidos por barragens não resultam tão somente da atuação imposta pelo Estado, numa lógica descendente, tampouco das ações ou omissões dos empreendedores e seus técnicos, ou de falhas do planejamento e execução do projeto. Porém, decorre de um processo repleto de tensões e conflitos de interesses. A solução advém da resultante das forças envolvidas no processo conflituoso. Os casos aqui analisados permitem pensar que a decisão estatal sobre a implementação de projetos hidrelétricos desencadeia um conjunto de conflitos entre diferentes forças sociais, que não estão dadas a priori, mas se consolidam ao longo do processo, como fruto de uma estrutura social preexistente e da atuação do Estado no embate, que se transforma no tempo e no espaço, a partir das coalizões firmadas e/ou rompidas no curso da dinâmica dos fatos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACSELRAD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, Henri (Org.) *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fundação Heinrich Böll, 2004.
- AMARAL FILHO, Jair do. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA – ANPEC, 27., 1999, Belém. *Anais...* Belém, 1999.
- ARRIGHI, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- BENINCÁ, Dirceu. *Energia & cidadania: a luta dos atingidos por barragens*. São Paulo: Cortez, 2011.
- BENJAMIN, Walter. *Ensaio sobre a literatura e história da cultura: sobre o conceito da história*. Tradução de Sérgio Paulo Rouanet. São Paulo: Brasiliense, 1987. p. 222-232. Disponível em: <[http://www.antivalor.kit.net/textos/frankfurt/benjamin\\_01.htm](http://www.antivalor.kit.net/textos/frankfurt/benjamin_01.htm)>. Acesso em: 23 fev. 2016.

BRASIL. *Lei 11.079, de 30 dezembro de 2004*. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm)>. Acesso em: 18 mar. 2016.

BRASIL. *Lei 11.079, de 30 dezembro de 2004*. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPEs, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 21 nov. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm)>. Acesso em: 18 mar. 2016.

BRASIL. *Relatório da Comissão Especial de "Atingidos por Barragens"*. CDDPH. 2010. Disponível em: <[www.sdh.gov.br/.../2010/resolucao-no-17\\_aprovacao-relatorio-atingidos](http://www.sdh.gov.br/.../2010/resolucao-no-17_aprovacao-relatorio-atingidos)>. Acesso em: 20 mar. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB\\_Seges\\_Mare\\_caderno03.PDF](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno03.PDF)>. Acesso em: 13 maio 2015.

BUARQUE, Sergio C. *Construindo o desenvolvimento local sustentável*: Metodologia de planejamento. São Paulo: Garamond, 2008.

CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade*. A era da informação: Economia, sociedade e cultura. Tradução Klaus Brandini Gerhardt. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS 1987. *Nosso Futuro Comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

DINIZ, Eli. O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo (2000/2010). *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, 2011.

GARZON, Luis Fernando Novoa. Financiamento público ao desenvolvimento: enclave político e enclaves econômicos. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de (Org.). *Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010.

GIDDENS, Anthony. *Modernidade e identidade*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2002.

GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrol*. O que a globalização está fazendo de nós. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

GRYNSZPAN, Mário. Os idiomas da patronagem: um estudo da trajetória de Tenório Cavalcanti. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 14, ano 5, 1990.

HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização*: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HOBBSBAWM, Eric J. *A era do capital*. São Paulo: Paz e Terra, 1982.

LEME, Alessandro André. *A reforma no setor elétrico brasileiro*: uma abordagem acerca de seus fundamentos e de sua nova estrutura de regulação. 2007. 369f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

MARTINS, Renato Domingues Fialho. *O setor elétrico pós-privatização*: novas configurações institucionais e espaciais. 2009. 143 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – IPPUR, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

MARTINS-COSTA, Ana Luiza B. *Uma retirada insólita: a representação camponesa sobre a formação do lago de Sobradinho*. 1989. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1989.

PIRES, Rui Pena. Diferença e progresso: a tipologia tradicional/moderno na sociologia do desenvolvimento. *Sociologia*, n. 3, p. 149-162, 1987. Disponível em: <<http://sociologiapp.iscte.pt/pdfs/37/416.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2016.

PRZEWORKSKY, Adam. *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: RelumeDumará, 1995.

ROSA, Luiz Pinguelli. Energia e setor elétrico nos governos Lula e Dilma. In: SADER, Emir (Org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008b.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008a.

SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI. *Cadernos de Desenvolvimento e de Meio Ambiente*, Curitiba, n. 2, 1994.

SACHS, Ignacy. *Espaços, tempos e estratégias de desenvolvimento*. São Paulo: Edições Vértice, 1986.

SANDRONI, Paulo. Diferenciação do campesinato e intervenção estatal. In: *REUNLÃO DO P.I.P.S.A*, 4., Natal. Natal, 1979. (mimeo.)

SANTIAGO JUNIOR, Fernando Antonio. *A regulação do setor elétrico brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SANTOS, Milton; RIBEIRO, Ana Clara Torres. *O conceito de região concentrada*. Rio de Janeiro, 1979.

SEVÁ FILHO, Osvaldo. Meio ambiente, Energia e Condições de trabalho no Brasil. Estudo retrospectivo 1991-2001 sobre algumas iniciativas sindicais. In: BIENNIAL INTERNATIONAL WORKSHOP ADVANCES IN ENERGY STUDIES “ENERGY-ECOLOGY 4<sup>th</sup>”, 2004, Campinas. *Anais...* Campinas, 2004.

SIGAUD, Lígia. Efeitos sociais de grandes projeto hidrelétricos: as barragens de Sobradinho e Machadinho. In: SIGAUD, Lígia; ROSA, Luiz Pinguelli; MIELNIK, Otávio (Org.). *Impactos de grandes projetos hidrelétricos e nucleares*. Aspectos econômicos, tecnológicos, ambientais e sociais. Rio de Janeiro: Marco Zero/Núcleo de Publicações da COPPE, 1988.

STIGLITZ, Joseph E. Em busca de um novo paradigma para o desenvolvimento: estratégias, políticas e processos. Palestra proferida no Instituto Mundial para a Pesquisa em Desenvolvimento Econômico – *World Institute for Development Economic Research*, Genebra, out., 1998.

TENÓRIO, Fernando G. Desenvolvimento local. In: TENÓRIO, Fernando G. (Org.). *Cidadania e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Unijuí, 2007.

VAINER, Carlos Bernardo. Águas para a vida, não para a morte. Notas para uma história do movimento de atingidos por barragens no Brasil. In: WORKSHOP SOCIAL MOVEMENTS IN THE SOUTH, CENTER FOR INTERNATIONAL AFFAIRS, 2002, Harvard.

VAINER, Carlos Bernardo; ARAUJO, Frederico Guilherme Bandeira. *Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional*. Rio de Janeiro: CEDI, 1992.

WORLD COMMISSION ON DAMS. *Dams and Development: a new framework for decision making*. Relatório da Comissão Mundial de Barragens. London: Earthscan, 2000.

ZHOURI, Andréa. *A crise do sistema ambiental e da democracia*. Seminário *A hidrelétrica de Belo Monte e a questão indígena*. Universidade Nacional de Brasília, 07 de fev. de 2011. Disponível em: <[http://www.youtube.com/watch?feature=player\\_embedded&v=npoLn9pzJ5E](http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=npoLn9pzJ5E)>. Acesso em: 05 jan. 2016.

ZHOURI, Andréa; GOMES, Lilian Alves. Da invisibilidade à mobilização popular: atores e estratégias no licenciamento ambiental das hidrelétricas Capim Branco I e II. In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2., 2007, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis, 2007a. Disponível em: <[http://www.sociologia.ufsc.br/npms/lilian\\_gomes.pdf](http://www.sociologia.ufsc.br/npms/lilian_gomes.pdf)>. Acesso em: 13 maio 2015.

ZHOURI, Andréa; OLIVEIRA, Raquel. Desenvolvimento, conflitos sociais e violência no Brasil rural: o caso das usinas hidrelétricas. *Ambiente e Sociedade*, v. 10, n. 2, p. 119-135, 2007b. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v10n2/a08v10n2>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.