

Política socioambiental e de entorno do BNDES: dos ajustes espaciais aos corretivos territoriais – os casos das UHEs de Santo Antônio e Jirau (RO) e da UHE de Belo Monte (PA)

Luis Fernando Novoa Garzon*

Resumo

Este artigo analisa a posição e o discurso paradoxais do BNDES como viabilizador de macroajustes espaciais e, ao mesmo tempo, propositor de micro corretivos territoriais. Como será apresentado, depois da produção de espaço em larga escala, posto à disposição da expansão de monopólios privados, o banco adota mecanismos de reparação dos entornos dos maiores empreendimentos. A política socioambiental e de entorno do BNDES é avaliada a partir dos casos do Complexo Madeira e de Belo Monte.

Palavras-chave: Ajustes espaciais. Corretivos territoriais. Ambientalização. Tratamento de conflitos ambientais.

* Doutor em Planejamento Urbano e Regional, com foco em estrutura e transformação do Estado. Professor da Universidade Federal de Rondônia (UNIR) vinculado ao Departamento de Ciências Sociais.

E-mail do autor: l.novoa@uol.com.br

Artigo recebido em 05.10.2015 e aceito em 04.12.2015.

Abstract

Social and environmental policy of BNDES: spatial fix to territorial mending – the cases of the Santo Antonio and Jirau (RO) and the UHE Belo Monte (PA) hydroelectric plants

The article seeks to present the paradoxical position and discourse of a Bank that is both enabler of spatial macro-adjustments and proponent of territorial micro-corrections. In other words, after the large scale space production set at private monopolies' expansion disposal, mechanisms of repair on its immediate hinterlands of the greatest entrepreneurships are adopted. The social and environmental policy of BNDES are evaluated on basis of the cases of megaprojects, specifically the Madeira and Belo Monte hydraulic plants.

Key words: Spatial fix. Territorial mending. Environmentalization. Treatment of environmental Conflicts.

1. Introdução: a expansão do escopo político-territorial dos grandes projetos no Brasil

Os grandes projetos de infraestrutura e os grandes empreendimentos agrícolas e minerais, impulsionados por medidas e ações governamentais a partir de 2006, no Brasil, constituíram-se em uma forma-padrão de apropriação de recursos territorializados em larga escala, o que se tornou exemplo da suprema especialização do país no capitalismo mundializado. Eles expressam, por isso, momentos de deslocamento de forças e de demonstração de superação de barreiras. Simultâneos processos de “queima”, concentração e expansão de capitais procuram tornar o Brasil um lugar prioritário para a reciclagem das crises de sobre acumulação. Enormes reservas de valor disponibilizáveis, eis o lastro que se oferece para fidelizar investimentos externos. Vínculos fundados na garantia de dinamismos adicionais e extraordinários para a realização de valor expõem o conteúdo antissocial e antinacional da composição hegemônica de capitais no país.

Devido à diferença de escalas e à hierarquia funcionalizante que presidem a condução dos grandes projetos, é suficientemente claro que o processo decisório econômico-empresarial do grande empreendimento é o único processo de decisão que conta: os grandes projetos se impõem, sem mediações, nos territórios em que se instalam (MINAYO, 2004).

Diferentemente dos grandes projetos patrocinados pela ditadura nos anos 1970, que ainda se referiam a uma divisão inter-regional do trabalho, intermediando a inserção da região no interior da divisão internacional do trabalho, a geração que os sucede escora-se em fórmulas territoriais mais flexíveis. Se antes materializavam-se “enclaves econômicos, espaços socialmente segregados, jurisdições territoriais especiais” (VAINER; ARAÚJO, 1992, p. 39), hoje os grandes projetos “estruturantes”, como são denominados, supõem um nível superior de articulação interescalar (têm abrangência regional, continental e multinacional) e uma maior pretensão uniformizadora da regulação setorial-territorial pró-mercados. Isso leva ao extremo seu poder desfigurador. As novas estratégias de deslocalização dos investimentos pressupõem desimpedimento para efetivar as reestruturações espaciais necessárias, contando, para tanto, com a chancela governamental para manter o ritmo de expansão sem que precisem “olhar para trás”, isto é, sem que precisem revisar ou dosar as alterações profundas e irreversíveis que seus projetos impõem ao meio ambiente, às cidades próximas e às comunidades tradicionais.

Além de saber quem se consorcia mais (e em múltiplas escalas) para, assim, descobrir o centro de gravidade política de um grande projeto – como sugere Ribeiro (1988) em sua pesquisa seminal sobre a sobreposição de escalas no decorrer da implantação da hidrelétrica binacional Yaciretá (Argentina-Paraguai) –, importa revelar em torno de que novos centros de poder orbitam os grandes projetos. A articulação e a conjugação entre eles permitem a visualização dos fios que os ligam às arenas oligopólicas de decisão dos investimentos e às instâncias interestatais e intraestatais.

Considerando que os principais projetos financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) concentram-se em infraestrutura (principalmente energia elétrica e transportes) e na indústria extrativa (minero-metalúrgica, celulose-papel, petroquímica, carne-frigoríficos), pode-se dizer que o banco se especializou na criação e na expansão de fronteiras de acumulação¹: fronteiras que se sobrepõem a outras, já exauridas, como as da indústria da celulose no sul da Bahia e no norte do Espírito Santo, ou em áreas de estagnação periurbanas, como Itaboraí ou Itaguaí, na Grande Rio; e também fronteiras mais originárias, espaços de renovação de formas de acumulação primitiva mediante desposseção (HARVEY, 2004), como a região amazônica. Megaprojetos com tal perfil implicam implosões de sociabilidades alternativas e de novos caminhos de socializações. São sacrifícios impostos à população, tanto na perspectiva local quanto no plano histórico geral, que sequer são dimensionados – muito menos avaliados e discutidos publicamente.

Estudos de Impacto Ambiental (EIAs), Audiências Públicas (APs), Projetos Básicos Ambientais (PBAs) e condicionantes do licenciamento, formatados por práticas e discursos tecnicistas e produtivistas, operam em conformidade com uma lógica de *tabula rasa* que condena alteridades sociais e culturais. Nos “saltos adiante” do capitalismo brasileiro, *fronteira* sempre significou um metabolismo de terra arrasada e de superexploração. O alardeado incremento de desembolsos do banco para a região Norte, entre 2009 e 2013,² não induziu dinâmicas de desconcentração regional de investimentos públicos e privados. O que se observou, ao contrário, foi uma rebaixada busca de oportunidades adicionais de espolição. A recompensa anunciada para as corporações que implementam infraestruturas especializadas na região amazônica e que reestruturam o espaço de forma transescalar são as oportunidades monopolísticas franqueadas: custos minimizados, próprios à fronteira, com seus baixos níveis de organização social, que viabilizam, entre outras coisas, a livre arrematação de estoques de mão de obra. Tal condição é própria de uma multivariada “situação de fronteira”, o lugar da alteridade trânsfuga, negada e renegada no Brasil (MARTINS, 1997). Em um quadrante de maior homogeneização do capitalismo financeiro-monopolista, o país estaria diante de um “mercado de fronteira” autorizado e estimulado a reinventar seus próprios padrões de eficácia e legitimidade em meio à “instabilidade das condições políticas que nessas áreas regem a apropriação do solo e de seus recursos” (ACSELRAD; SILVA, 2011, p. 89).

2. Política socioambiental e de entorno como corretivos territoriais

Um banco que deu tamanha impulsão à expansão da fronteira agrícola, mineral e elétrica do capitalismo brasileiro – em que ficou valendo a capitalização compulsória e acelerada de territorialidades, biomas e modos de vida entrelaçados – não poderia se abster de ter, ou de apresentar, uma Política Socioambiental.

A Política Socioambiental do Sistema BNDES foi apresentada em 2010, após o primeiro balanço dessa “marcha forçada” sobre os territórios. Balanço em

que pesou a recepção parcial da crítica provinda da articulação dos movimentos de afetados pelos projetos financiados pelo banco. É preciso frisar que tal política foi formal e contabilmente uma contrapartida ao oportuno Empréstimo Programático para o Desenvolvimento de Políticas de Gestão Ambiental Sustentável³ do Banco Mundial, no valor de US\$ 1,3 bilhão. Registros dos aportes do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) a esse processo paradoxal de “desenvolvimento de política ambiental” de um banco nacional de fomento apontam para a necessidade de se obter maior “eficiência na gestão ambiental” e, particularmente, maior “celeridade nos processos de licenciamento”.

Conceitos, antes desveladores, são ciclicamente usurpados por aqueles que precisam densificar suas máscaras, ressignificando noções como “sustentabilidade”, “impacto ambiental”, “responsabilidade ambiental” e, mais recentemente, “conflito ambiental”. A ambientalização⁴, ao subtrair o sentido das perdas, acelera as expropriações de territorialidades e modos de vida. Esse enquadramento vertical do meio ambiente, representado como se produzisse efeitos comuns sobre todos, demonstra a conversão da questão ambiental em um campo de legitimação estratégico para reciclar o discurso dominante e, ao mesmo tempo, desenraizar a crítica. Trata-se de uma antecipação que procura mapear potenciais gargalos na implementação dos grandes projetos e proporcionar os devidos canais para o “tratamento de conflitos”. Acselrad (2014a), invertendo a proposição de Abba Lerner (1972) de que cada transação econômica pressupõe a erradicação do conflito político que lhe é inerente, situa o conflito ambiental não transacionado economicamente como um conflito político aberto. A questão em jogo é a temporalidade do “encerramento” dos conflitos e o grau de irreversibilidade da assepsização pretendida. O termo “mediação de conflito” é, em si mesmo, uma eliminação prévia e gradativa do conflito, dada a subsunção do segundo termo no primeiro.

O BNDES já fizera por merecer o selo de viabilizador de última instância de negócios com “uso intensivo em território”. Já o selo conexo, isto é, de ambientalizador, veio posteriormente. O ensaio desse papel chancelador teve início em 2006, quando o BNDES apresentou guias socioambientais protocolares para os setores considerados críticos em termos de impactos. Pode-se aferir que tais manuais remarcaram um rumo “autocorretivo”, já reconhecido pelas principais corporações desses setores. Até o fim da pesquisa que respaldou este trabalho, apenas três guias haviam sido apresentados: o da cadeia cana-etanol, o da pecuária-frigoríficos e o da geração elétrica. Em relação a isso, o Departamento de Meio Ambiente alega que o banco quer poder apresentar um conjunto mais completo de guias “adiante”.

Note-se que a mobilização social e o registro institucionalizado de violações de direitos humanos e de devastação ambiental nesses setores combinaram-se, não voluntariamente, com iniciativas autorreguladoras da Associação da cadeia cana-etanol ÚNICA ou de conglomerados como a JBS, cômicos da necessidade de

legitimar a maior penetração possível das *commodities* extraídas e processadas no Brasil nos mercados externos. Ao mesmo tempo, aprovaram-se diretivas internacionais nos organismos multilaterais e regionais que favoreciam a criação de barreiras tarifárias e não tarifárias adicionais a produtos sem “controle ambiental” em sua cadeia de produção. Exemplos desses requerimentos foram o estabelecimento de sistemas integrados de rastreamento dos rebanhos e de zoneamento das áreas de expansão e a produção de agrocombustíveis que constam nas diretivas publicizadas.

O BNDES adotou a estratégia corrente das grandes corporações, as quais promovem extensas desterritorializações e, simultaneamente, “ambientalizam” sua comunicação social e seus discursos. Daí as novas conjunções, tornadas possíveis por tal política, de elementos de estímulo à flexibilização das normativas ambientais com políticas de sustentação de um novo mercado do clima, incluindo créditos de carbono, ações e derivativos, além da disseminação de formas de pagamento por serviços ambientais.

A “política de atuação no entorno de grandes projetos” adotada e implementada pelo banco chega, invariavelmente, depois de consumados os “territórios empresariais”. Esse é um tipo de atraso funcional coerente com a missão complementadora e cristalizadora dos grandes projetos. Na flexibilidade reinante do regime de concessões, mais do que nunca são os grandes projetos que definem o que pode ser seu entorno e qual política lhe cabe. Se o próprio território é redesenhado e recortado a partir do grande empreendimento, o que poderia ser seu entorno? Assim como os arranjos produtivos locais subordinam-se aos marcos das políticas pró-mercado para a modelagem de “regiões ganhadoras” (BENKO; LIPIETZ, 1994), as políticas de entorno só podem se efetivar no terreno do manejo dos fatores da localização/deslocalização dos investimentos, como um conjunto de medidas emergenciais e apassivadoras.

Para além de pesquisador, enfronhado na experiência de viver, trabalhar e interagir com os atores desclassificados e rebaixados no entorno das UHEs de Santo Antônio e Jirau (RO), o autor deste artigo interrogou os gerentes e técnicos do setor sobre a eventual efetividade dos espaços e instrumentos “intersectoriais” (socioambiental, regional, diversidade etc.) propostos nas diretrizes de planejamento corporativo do banco. Pôde concluir que a meta da intersectorialidade tornou-se um horizonte necessário para que se reconhecesse, de forma calculada, os “excessos do setorialismo” que se multiplicaram em meio a desregulamentações setoriais e ao financiamento automático dos chamados “projetos prioritários”.

Em 2009 e 2012, foram consolidadas duas iniciativas de caráter mitigatório pelo então Departamento de Articulação Institucional (AP/DEART): a Política para Atuação do BNDES no Entorno de Projetos⁵ (e a subsequente Agenda de Desenvolvimento Territorial) e a clarificação de critérios específicos para aplicação da linha de Investimento Social das Empresas (ISE).

O Departamento de Articulação, a partir de 2012, incorporou o Departamento de Políticas Operacionais (DEPO) e passou a se chamar Departamento de

Políticas, Articulação e Sustentabilidade (DEPAS), gerindo, então, um conjunto de mecanismos de retificação territorial ou de remendos socioambientais.

Como a área de atuação desse novo departamento incluía o dimensionamento dos “impactos” dos grandes projetos financiados pelo BNDES e a recalibragem de políticas de mitigação no entorno deles, a entrevista realizada com o gerente setorial e seus técnicos adquiriu um tom de avaliação de experiências antagônicas acerca da plausibilidade de mitigações, no caso dos grandes projetos na Amazônia, ficando marcada pelo “confronto entre representações tecnicistas e politizadoras do tempo” (ACSELRAD, 2014b, p. 33), como se pode notar a seguir:

Entrevistador:** Quando é dito que existe a necessidade de desenvolver a vocação dos territórios em função das novas infraestruturas que se instalam, como é que se compatibiliza [sic] vocações? Uma coisa é a vocação antes do projeto. Aquela região tinha um perfil tecnológico possível, um perfil de inovação possível, e aí, a partir daquelas infraestruturas, ela vai ter um outro perfil. Então, como é que se pensa política de entorno, como é que vocês estão tentando compatibilizar essa ideia de que é possível vitalizar o território como ele era – e ao mesmo tempo com interferência –, ou seja, **inverter a ideia de interferência, porque, para muitos empreendimentos, a interferência é a população. Tipo, a Vale do Rio Doce se expande e aí tem populações, então passa a haver interferência. Não, na verdade tem interferência de um projeto, só que é uma grande interferência. Como é que é possível, ao mesmo tempo, minimizar, mitigar, compatibilizar, mas, mais importante pra mim, vitalizar aquilo que deveria ser política pública de antes, já. Vocês estão chegando atrasados...

***Gerente Setorial do DEPAS:** Acho que é importante, como você falou: “Vocês chegaram atrasados”. Pra gente, é comum a gente ouvir isso. A gente não se constrange, não, que é isso, a gente está acostumado. Mas nós não chegamos atrasado[sic], nós chegamos na hora em que fomos acionados. O problema é esse. O banco não pode se antecipar a esses projetos sem estar contando com outro apoio que deveria. Senão o BNDES vai ser o gestor, vai ser o tudo, né? Não que não quiséssemos que fôssemos, mas não podemos ser. [...] todo mundo é consciente disso, eu acho que não tem alguém que diga: “olha, vai chegar aqui um grande investimento na região, mas nada acontecerá.” Não. Coisas acontecerão ali. **Ah, vai ter algum impacto negativo? Vai. Com certeza vai. Então, assim, se sabemos disso, o que temos que fazer para mitigar isso? E aí, assim, como você falou: “vocês chegam atrasados”, não, nós não chegamos, nós chegamos na hora que se pode chegar, né. A nossa tentativa é isso**⁶. (Grifos do autor)*

O intento do banco é consolidar e legitimar um novo ciclo de desapossamento na Amazônia, atuando nos focos com maior potencial desestabilizador. A política de entorno e a Agenda de Desenvolvimento Territorial reúnem um conjunto de retificações territoriais autorizadas para que a produção de espaço em larga escala prossiga. Para tanto, a política de entorno do BNDES oferece a possibilidade de uma maior articulação escalar e uma institucionalidade própria, em que organismos privados e paraestatais são protagonistas.

3. O experimento do Complexo Madeira e o Investimento Social de Empresas (ISE)

As UHEs de Santo Antônio e Jirau transformaram o alto e o médio Madeira (RO) em uma sucessão de lagos com cota e vazão administradas em função da maximização da geração elétrica. A rapidez com que se processa essa conversão (monetária, inclusive) se correlaciona com o ajustamento ou vulnerabilização de tudo que seja “não mercado”, em função de novas e sempre ampliadas formas de acumulação que mais “produzem o velho [do] que [são] suportadas por ele” (OLIVEIRA, 2007b, p. 151).

O propósito de incorporar o longo trecho encachoeirado do rio, incluindo futuramente mais duas hidrelétricas em solo boliviano, implicou o reposicionamento de toda a bacia do Madeira, fazendo dela esteio do complexo hidrelétrico. A bacia não mais contém, está contida no megaprojeto. Esse “território empresarial de dimensão regional”⁷ – com seu primeiro quadrante já encravado no Brasil (UHEs de Santo Antônio e Jirau) e o segundo quadrante em fase de estudos e de tratativas com o governo boliviano (AHE de Ribeirão e de Cachuela Esperanza) – instaurou seu próprio espaço de conscrição e de jurisdição. A indústria hidrelétrica⁸ é perita em transformar bens de uso potencialmente comuns em direitos monopolistas de apropriação territorial e de desestruturação social.

Territorializações empresariais desimpedidas, como as geradas pelos projetos hidrelétricos de Belo Monte e do Madeira, receberam “corretivos” diferenciados, resultando em um piso regulamentar ainda mais rebaixado para este último, tido como protótipo⁹. O gerente setorial do DEPAS revelou como se deu o processo de “amadurecimento” do BNDES a esse respeito:

Foram momentos distintos do banco. O Madeira serviu muito pra gente como laboratório para que a gente pudesse escrever a nossa política. E, aí, não só Madeira, Estreito também, mas eu vou me manter nos dois casos. Aí, o Madeira a gente usou muito assim, como laboratório. Lá, o que a gente usou foi a nossa linha de Investimento Social de Empresas [ISE]. A gente fez o que chamamos de subcrédito social na operação. [...] No caso de Belo Monte, teve esse aperfeiçoamento, já que havia o PDRS, e teve aquela construção que foi pensada, foi discutida, e teve o recurso que veio do leilão, dizendo pra ele aplicar.¹⁰ (Grifos do autor)

Desde 2008, a reação do BNDES ao desastre socioambiental que vinha na esteira das UHEs no rio Madeira tem sido similar. Em 2 de setembro de 2008, a Plataforma BNDES apresentou a proposta de um protocolo ao BNDES em que alertava para os riscos dos projetos no rio Madeira, demandando a suspensão do crédito até que as dúvidas fossem sanadas. O documento apresentava basicamente dois pleitos:

1. não aprovação do financiamento para as usinas no Rio Madeira, até que sejam sanadas as dúvidas quanto aos riscos que aqui elencamos e que são, quase todos, de conhecimento público;

2. detalhamento de como o BNDES avalia os riscos supracitados do projeto das usinas no Madeira, se há previsão de medidas para mensurá-los devidamente e a relação de medidas planejadas para minimizá-los (PLATAFORMA BNDES, 2008, p. 3-4).

Em 30 de setembro de 2008, Nelson Siffert Filho, superintendente da Área de Infraestrutura, enviou uma carta em resposta ao protocolo, afirmando que

[...] [e]m relação a riscos ambientais e sociais, o BNDES vem discutindo com as empresas a possibilidade de se realizarem investimentos adicionais àqueles que estão previstos no Plano Básico Ambiental – PBA, como forma de potencializar a capacidade dos projetos de funcionarem como indutores do desenvolvimento local (Carta BNDES, 2008, n. 927, p. 5).

Cerca de cinco anos depois, através de um e-SIC, teve-se acesso à lista de parte dos “investimentos adicionais” citados na carta. Um gerente setorial reconheceu que essa foi a única diretiva adotada:

[...] a gente definiu que essas duas concessionárias, Jirau e Santo Antônio, deveriam promover estudos de projetos, seja sociais, seja ambientais [sic], para promoção do desenvolvimento regional no entorno daquelas usinas.¹¹

Na documentação obtida, cada consórcio recebeu um subcrédito social no valor de R\$ 50 milhões. Trata-se de um desembolso inicial – os desembolsos posteriores não foram apresentados pelo banco, por estarem sob avaliação¹². Apesar de ter sido vedado o acesso ao conjunto dos dados, a natureza dos “projetos sociais” e alocação deles revelam, na maioria dos casos, desvio de alvo e de finalidade no uso dos recursos.

O Investimento Social das Empresas (ISE) tornou-se, assim, moeda de troca política para os consórcios, visto que estes passaram a se responsabilizar por serviços essenciais que as distintas esferas de governo nunca priorizaram na região. O atendimento de direitos fundamentais passou a depender, formalmente, do que fosse considerado relevante pelas empresas controladoras, Odebrecht e Suez, respectivamente.

É notável como o BNDES blinda, de vários modos, seus “projetos prioritários”. As usinas hidrelétricas no rio Madeira já eram computadas como um caso de “desastre social”¹³ até mesmo por instâncias do governo. Não se admitia o “desastre ambiental” *strictu sensu*, tendo em vista os efeitos minimizados por nomeação, prospectiva e retroativamente, da tecnologia das “usinas a fio d’água”, sem que fosse feito qualquer tipo de avaliação isenta acerca dos efeitos encadeados pelo duplo barramento de um dos maiores afluentes do Amazonas. A ruptura com todas as estimativas de riscos sociais ficou indisfarçável em 2011, quando foram flagradas condições análogas à escravidão nos canteiros de obra – condições estas que tiveram sua expressão mais visível na rebelião operária de Jirau, ocorrida nesse mesmo ano. Entre 2008 e 2012, foram registrados milhares de casos de estupro, violência contra mulheres e crianças

e de exploração sexual de adolescentes em Porto Velho, especialmente nos distritos próximos à obra. Acrescente-se que milhares de pescadores artesanais perderam sua capacidade de sustento pela alteração da rota dos peixes migratórios. Ficou atestada ainda, por técnicos do próprio IBAMA, a inviabilidade econômica dos reassentamentos realizados pelos consórcios. Em 2014, com a ocorrência de uma cheia histórica, para a qual coadjuvaram os reservatórios das UHEs de Santo Antônio e Jirau, deu-se a culminância de desastres acumulados e engatilhados, que resultaram em sobre inundações e desbarrancamentos que inviabilizaram a permanência e a reprodução física e cultural de grande parte das comunidades ribeirinhas remanescentes, a montante e a jusante, em um raio de 250 km¹⁴.

Os Projetos Básicos Ambientais e seus enxertos posteriores, como a linha de Investimento Social das Empresas, não passam de tributos simbólicos que os saqueadores oferecem, posteriormente às suas vítimas, para melhor simularem algum grau de comprometimento do empreendimento com a população local. Em outras palavras, um conjunto de averbações com fito anestésico e legitimador, para que a sintetização do rio Madeira e das territorialidades que o rodeiam seja vista como diligente.

4. Belo Monte: Agenda de Desenvolvimento para o Território ou uma agenda de silenciamento dos territórios?

O projeto de Belo Monte, ao longo das seguidas contestações e reformatações que sofreu, incorporou, em seu balanço preliminar de “custos e benefícios”, ou seja, em seu licenciamento, a exigência de “medidas antecipatórias”. O repúdio generalizado e persistente dos povos indígenas, das comunidades ribeirinhas e camponesas, a solidariedade nacional e internacional aos movimentos locais de resistência e os pareceres de especialistas confirmando a inviabilidade social e ambiental do projeto transformaram Belo Monte em um teste de força, em uma síntese da bifurcação histórica em que o país se encontrava.

Tratava-se de confirmar o papel assumido pelo país após o *boom* das *commodities* em 2003-2004, que o tornou um fornecedor gigantesco e multiforme de suprimentos cruciais para cadeias produtivas internacionalizadas, com base na abertura dos setores de infraestrutura e no acesso irrestrito aos recursos naturais. Por outro lado, a interrupção desse futuro consumado – como área de sobre acumulação, dedicada a exponenciar acumulação – colocava, novamente, opções democratizadoras e socializadoras retiradas do horizonte. Parar o projeto Belo Monte significava uma reoriginalização do processo de “construção nacional” do país em ordem retrospectiva e de baixo para cima. A questão indígena norteando a questão agrária; a terra e o território lastreando igualdade e reconhecimento. As Amazônias redimindo-se na elisão dos recortes coloniais e imperialistas e compondo um novo esboço de país e região. Não se tratava, portanto, apenas da construção de mais uma hidrelétrica.

A decisão de construir o Complexo Belo Monte foi uma afirmação brutal e unilateral de um itinerário que excluía, objetiva e simbolicamente, qualquer

possibilidade de transição societal ou de “reformas estruturais” pela via de nossa restringida democracia. Tratou-se da afirmação do modelo de atração de investimentos privados com demonstrações de lassidão normativa, política e social. Por isso, não faltaram nem licenciamento *à la carte*, nem financiamento público incondicional por parte do BNDES. Foi nesse cenário que o governo e empreendedores se prontificaram a assumir o “pré-passivo” do projeto, gerido, nominalmente, na forma de um comitê interministerial, sob coordenação da Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Comitê Gestor do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável – PDRS-Xingu.

Na região do Xingu, prevaleceu um “dever de concessão” resultante dos pactos feitos entre conglomerados privados, fundos públicos e burocracias fidelizadas. Esse megaprojeto, pensado como negócio em si ou como suporte para atividades lucrativas conexas (mineração, mercado de terras), representou uma ruptura com os direitos territoriais de indígenas e ribeirinhos e com as normativas ambientais que compunham uma imaginada nação multiétnica e territorialmente diversa.

As “ações antecipatórias” previstas no EIA foram concebidas para proporcionar um demonstrativo da capacidade do empreendedor, em conjunto com o poder público, de se antecipar aos impactos previstos, no sentido de minimizá-los, mitigá-los ou de compensá-los, nessa ordem. Tais ações deviam equipar os municípios da Área de Influência Direta (AID) e da Área de Influência Indireta (AII) com recursos financeiros e com infraestrutura social básica, a fim de que pudessem absorver o afluxo populacional vinculado ao cronograma das obras. As metas oficiais de reordenamento dos fluxos econômicos e de especialização dos espaços urbano e rural, em função das necessidades logísticas das obras, deixam claro que os efeitos do projeto não eram meramente quantitativos. Expandir a escala da oferta de serviços públicos ou “consorciar” a gestão do entorno eram, antes, formas de reinscrição territorial e de controle biopolítico.

A forte resistência local e o apoio nacional e internacional recebido tornaram visíveis os danos sociais e ambientais ocultados, o que fez o governo aumentar o volume de “crédito social” destinado ao projeto: cerca de 15% do montante de 20 bilhões correspondente ao crédito total a ser liberado pelo BNDES. Conforme nota da assessoria de comunicação do banco:

Em Belo Monte, o apoio à construção da hidrelétrica inclui o financiamento a investimentos de mais de R\$ 3,2 bilhões em projetos socioambientais realizados na região de influência da usina. Trata-se do maior crédito socioambiental já aprovado pelo BNDES. Nos projetos de maior porte, em que se incluem as hidrelétricas, além do financiamento dos investimentos de caráter socioambiental compulsórios, exigidos pela licença ambiental, o BNDES incorporou ao processo de análise a adoção de um conjunto de medidas voltadas para o desenvolvimento socioeconômico do entorno desses empreendimentos, que passam a ser vistos como indutores da melhoria da qualidade de vida da população de sua área de influência (ASCOM do BNDES, 9/9/2014).

O volume do “crédito socioambiental” disponibilizado para o Projeto Belo Monte é um buraco negro, sorvedouro de territorialidades e de alternativas embrionárias antissistêmicas. Dinheiro algum compensa a perda de olhares singulares e de modos de vida. Conferir valor monetário a elementos identitários é decretar instantaneamente sua dissolução. Além disso, o foco desse crédito ampliado não é a minimização ou a mitigação dos danos, mas a estabilização do negócio. Representantes do poder local e regional, com destaque para grandes madeireiros, mineradores, pecuaristas e seus representantes diretos nas prefeituras do “entorno”, foram acoplados como coadjuvantes na tarefa de “pacificação” do território empresarial. O financiamento da espoliação requer um financiamento correspondente da apassivação frente a ela.

O projeto, dessa forma, representa exemplarmente o que pode ser uma “construção política de situações de mercado”¹⁵. Um consórcio formatado por empresas públicas, seus fundos de pensão e pelo BNDES se comporta da forma mais privatista possível; podendo fazer o contrário, faz mais do mesmo, entronizando, assim, o privatismo ou o “neoliberalismo profundo” como lógica totalitária.

A Agenda de Desenvolvimento para o Território (ADT) seria a única resposta “qualitativa” do BNDES na avaliação do gerente do DEPAS:

A gente contratou uma empresa e ela, em momento algum, disse que ia propor uma agenda. O tempo inteiro ela falou que ela ia construir uma agenda. E esse foi um grande diferencial. Essa vem sendo a grande coisa da nossa agenda: a gente tá querendo não que ela seja um diagnóstico, um estudo, mas uma coisa prática e viva.

Emblematicamente, essa mesma agenda foi desenhada por uma consultoria privada (contratada pelo banco, via Fundo de Estruturação de Projetos – FEP). Se houvesse um mínimo de interesse em compor uma agenda exterior à absolutista “situação de mercado”, a ADT deveria ter sido formulada por um consórcio de entes públicos que contasse com um mínimo de autonomia e representatividade. Por isso, apesar dos avanços institucionais propagandeados, predomina uma agenda de cooptação de lideranças locais e de oclusão dos conflitos, ou seja, uma agenda de silenciamento dos territórios.

5. Conclusão

Não há como separar a desenvoltura dos negócios intensivos em recursos naturais – suas conquistas práticas e institucionais – do retraimento das, culpadas e incômodas, mesmo que caladas e inoperantes, normativas sociais e ambientais. O que era aceito como premissa de legitimidade e soberania nacional entre a década de 1980 e 1990 passou a ser representado, no discurso empresarial e governamental, como obstáculo, trava e custo adicional a partir dos anos 2000. A

solução aplicada foi a deglutição do ambiental pelo empresarial, o que redundou na ambientalização empresarial e no empresariamento dos órgãos ambientais. O BNDES, *ultima facie*, sustenta os dois movimentos.

O banco subsidiador da flexibilização dos marcos regulatórios e dos suportes físicos que privatizam e monopolizam os acessos aos recursos naturais do país é o mesmo banco que promove curativos ou “corretivos territoriais” *a posteriori* e de forma cosmética. Na melhor das hipóteses, o banco proclama medidas antecipatórias ou preparatórias nos entornos dos Grandes Projetos de Investimento.

Nos casos observados, o banco público agiu em consonância com estratégias empresariais de incorporação territorial, maquiando passivos socioambientais e incluindo, nas franjas do negócio, os distintos diagramas de poder local, além de lideranças assimiláveis dos movimentos sociais. O regime adequadador e assistencial adotado inviabilizou aprendizados públicos, coletivos e institucionais, visto que até mesmo a prerrogativa da mediação de conflitos foi transferida para departamentos, fundações ou consultorias sociais e ambientais das empresas.

As políticas de fragmentação e de desmanche dos serviços públicos, das territorialidades e comunalidades afetaram duramente tanto as formas clássicas como as formas compostas de representação, e por isso espaços difusos e transversais têm surgido nos próprios territórios sob ataque. Iniciativas espontâneas, articulações e fóruns de discussão têm procurado criar novos campos de incidência e de enfrentamento. É preciso reinventar a escala da representação e da participação em um campo insubmisso ao mundo empresarial-financeiro e a seus braços políticos (a grande mídia, as associações empresariais e os partidos da ordem).

Notas

- 1 Fronteira, para os investidores, é qualquer espaço ou padrão de sociabilidade passível de ser amealhado por dinâmicas de capitalização. As chamadas formas renovadas de “acumulação primitiva” (OLIVEIRA, 2003; ACSELRAD *et al.*, 2010) não se explicitam apenas na expansão do escopo físico da acumulação de capital, mas também na desintegração de sociabilidades não integralmente mercantis.
- 2 Como consta na apresentação do presidente do BNDES na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, em 25 de março de 2014.
- 3 O Programmatic Development Policy Loan for Sustainable Environmental Management (SEM DPL), entre o BIRD e o BNDES, foi aprovado em março de 2009, e se deu na sucessão e em concomitância com DPLs setoriais que tiveram como objeto o MME/EPE e o MMA/ IBAMA. Ver: Novoa Garzon (2008c).
- 4 Leite Lopes (2006, p. 34) define “ambientalização” como um processo de “interiorização pelas pessoas e pelos grupos sociais das diferentes facetas da questão pública do “meio ambiente”, o que acarreta alteração na forma e na linguagem dos conflitos, bem como sua “institucionalização parcial”.
- 5 Princípios similares estão previstos na implementação da PNDR II, aprovada pela CNDR em 2013: recortes de Sub-Regiões de Planejamento (SRPs) no âmbito das Regiões Programa (RPs), que deverão contar com Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS).
- 6 Entrevista concedida pelo gerente do DEPAS em 18/11/2013 no escritório do BNDES, Rio de Janeiro.
- 7 Proposição feita por Oswaldo Sevá para entender os projetos de “corredores de exportação” planejados no PAC e na IIRSA – Iniciativa de Integração da Infraestrutura Sul-Americana. Ver: Sevá e Iglesias (2007).
- 8 Urge recolher evidências e indícios dessa conglomeração singular com base na alteração do marco regulatório setorial, em cruzamento com marcos anexos e também na configuração do planejamento energético e dos principais projetos hidrelétricos nele inscritos. Ver: Werner (2012).
- 9 Em 2009, o autor avaliava que o projeto das usinas no Madeira era um experimento a serviço da atração de investimentos privados em infraestrutura e que, por isso, “a concessão do rio Madeira, seu sacrifício no altar dos investidores, ao contrário de aplacar a sanha privatizante e incorporadora de água e energia, redobra seu apetite. É concessão primeira para concessões últimas” (NOVOA GARZON, 2009, p. 97).
- 10 Entrevista concedida pelo gerente do DEPAS em 18/11/2013 no escritório do BNDES, Rio de Janeiro.
- 11 Entrevista com Gerente setorial do Departamento de Infraestrutura-Energias Renováveis-Fontes Alternativas, 1º de novembro de 2014, Rio de Janeiro.
- 12 Conforme informação oficial do BNDES: “Vale esclarecer que os valores contratados ora informados não se confundem com os valores efetivamente desembolsados. No entanto, o BNDES está impedido de divulgar as informações sobre os desembolsos, bem como os respectivos documentos de monitoramento, em razão do sigilo bancário a que está obrigado, por força do artigo 1º da Lei Complementar nº 105, de 10.01.2001, combinado com o artigo 22 da Lei 12.527, de 18.11.2011, e com o artigo 6º, inciso I, do Decreto 7.724, de 16.05.2012.” Além disso, há que se notar que os consórcios responsáveis pela utilização do subcrédito foram invertidos na informação disponibilizada pelo e-SIC do banco. (ANEXO I)

- 13 O nível de organização social, o desencadeamento de estratégias adaptativas ou a paralisia dos grupos sociais frente a efeitos derivados de “ambientes construídos”, além dos diferenciados acessos à cidade e ao meio ambiente, são os elementos que definem os desastres socioambientais. Ver: Oliver-Smith (1999).
- 14 Ver: Caderno Nova Cartografia, n. 6, agosto de 2014.
- 15 A formulação é de Paulo Arantes. Ela foi utilizada em sua exposição no Seminário “A Revolução Burguesa no Brasil: a quantas anda”, em 26 de março de 2012, na Fundação de Economia e Estatística/RS.

Referências

ACSELRAD, Henri. Prefácio. In: VIEGAS, Rodrigo; GIFFONI, Raquel; NOVOA GARZON, L. F. **Negociação e Acordo Ambiental: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014a. p. 5-12.

_____. Acumulação primitiva permanente e desenvolvimento capitalista no Brasil contemporâneo. In: ACSELRAD, H. *et al.* **Capitalismo globalizado e recursos territoriais**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010. p. 39-69.

_____. Da desfeticização do ambiente à sociologia da desmobilização: trajetórias de pesquisa. In: FERNANDES, Ana Cristina; LACERDA, Norma; PONTUAL, Virgínia. **Desenvolvimento, planejamento e governança: expressões do debate contemporâneo**. Rio de Janeiro: Letra Capital: ANPUR, 2014b. p. 25-33.

ACSELRAD, Henri; SILVA, Maria das Graças. Rearticulações sociais da terra e do trabalho em áreas de Grandes Projetos Hidrelétricos na Amazônia. In: ZHOURI, Andrea. **As tensões do lugar: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2011. p. 61-125.

BNDES. Posicionamento encaminhado pela assessoria de imprensa do BNDES, relativo ao relatório “Casos Paradigmáticos de Investimento do BNDES na América do Sul” (Editado por **Derecho, Ambiente y Recursos Naturales** (DAR), 2014). 09/09/2014.

BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Org.). **As regiões ganhadoras: distritos e redes: os novos paradigmas da economia econômica**. Oreas, Portugal: Celta, 1994.

BRANDÃO, Carlos. Acumulação primitiva permanente e desenvolvimento capitalista no Brasil contemporâneo. In: ACSELRAD, H. *et al.* **Capitalismo globalizado e recursos territoriais**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010. p. 39-69.

CADERNO NOVA CARTOGRAFIA. **Desastres socioambientais das hidrelétricas no rio Madeira e a grande cheia de 2014**. Manaus: UEA Edições, 2014. n. 6, ago. 2014.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, SP, 2004.

LOPES, José Sérgio Leite. Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, n. 25, p. 31-64, 2006.

LERNER, Abba. The economics and politics of consumer sovereignty. **American Economic Review**, Nashville, n. 62, p. 259, 1972. Disponível em <<http://www.jstor.org/discover/10.2307/1821551?uid=3737664&uid=2&uid=4&sid=21106823503233>>. Acesso em: fev. 2014.

MARTINS, J. S. **Frenteira: a degradação do outro nos confins do humano**. São Paulo: Hucitec, 1997.

MINAYO, M. C. S. **De ferro e flexíveis: marcas do Estado empresário e da privatização na subjetividade operária**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

NOVOA GARZON, L. F. Bird 'sugere' licenciamento submetido aos investidores. **O Eco**, 2008c. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/colunas/colunistas-convidados/16818-oeco-26918/>>. Acesso em: dez. 2014.

_____. O significado da privatização do rio Madeira: monoculturas hídricas e o cercamento das bacias hidrográficas da Amazônia. In: ALMEIDA, A. W. B. (Org.). **Conflitos sociais no Complexo Madeira**. Manaus: UEA Edições, 2009. p. 149-182.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVER-SMITH, A. What Is a Disaster?: anthropological perspectives on a persistent question. In: OLIVER-SMITH, Anthony; HOFFMAN, Susanna M. (Ed.). **The angry earth**. New York: Routledge, 1999. p. 18-34.

RIBEIRO, Gustavo Lins. **Transnational capitalism and hydropolitics in Argentina: the Yacyretá high dam**. Gainesville: University Press of Florida, 1988.

SEVÁ, A. O.; IGLESIAS, Marcelo P. Papo de índio: o petróleo e o gás debaixo da terra pan Amazônica I, II, III, Eds. 57, 58, 59. **Jornal Página 20**, Rio Branco, mar./abr. 2007.

VAINER, C. B.; ARAUJO, F. G. B. **Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional**. Rio de Janeiro: CEDI. 1992.

VIEGAS, Rodrigo; GIFFONI, Raquel; NOVOA GARZON, L. F. **Negociação e acordo ambiental: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014.

WERNER, Deborah. Escalas espaciais, narrativas escalares e setor elétrico: algumas reflexões. In: SEMANA DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2012.