

DIEGO MOTA VIEIRA

**MUDANÇA INSTITUCIONAL GRADUAL E TRANSFORMATIVA:
UMA CONSTRUÇÃO DE STAKEHOLDERS E COALIZÕES
POLÍTICAS**

Brasília

2013

DIEGO MOTA VIEIRA

**MUDANÇA INSTITUCIONAL GRADUAL E TRANSFORMATIVA:
UMA CONSTRUÇÃO DE STAKEHOLDERS E COALIZÕES
POLÍTICAS**

Tese apresentada a Universidade de Brasília,
como requisito parcial para obtenção de título
de Doutor em Administração

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes

Brasília

2013

DIEGO MOTA VIEIRA

**MUDANÇA INSTITUCIONAL GRADUAL E TRANSFORMATIVA:
UMA CONSTRUÇÃO DE STAKEHOLDERS E COALIZÕES
POLÍTICAS**

Tese apresentada a Universidade de Brasília,
como requisito parcial para obtenção de título
de Doutor em Administração

BANCA EXAMINADORA

Ricardo Corrêa Gomes – Prof. Dr.

Presidente- UnB

Jannan Joslin Medeiros – Profa. Dra.

Examinadora interna – UnB

Viviane Cristina Vieira Sebba Ramalho – Profa. Dra.

Examinadora interna – UnB

Bernardo Mueller – Prof. Dr.

Examinador interno – UnB

Sandro Cabral – Prof. Dr.

Examinador externo - UFBA

Para Bárbara, com amor.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Ricardo Gomes, meus agradecimentos pela orientação segura e pelo apoio constante durante a elaboração desta tese.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade de Brasília, meus agradecimentos pelos valiosos ensinamentos transmitidos.

À equipe do Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública da Universidade de Brasília, meus agradecimentos pela oportunidade de atuar e me aprimorar enquanto pesquisador.

Aos meus pais e ao meu irmão, meus agradecimentos pelo apoio e pela confiança transmitida durante o doutorado.

A todas as pessoas que, de forma direta ou indireta, contribuíram com a elaboração deste trabalho.

“Survive and advance”.
(Jim Valvano)

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo principal caracterizar como os grupos de interesse e coalizões de defesa empreendem os processos de mudança institucional gradual transformativa resolvendo os problemas de coordenação internos e externos no planejamento e implementação de uma determinada política pública. A partir do Modelo de Coalizões de Advocacia e de modelos de análise de *stakeholders*, em uma abordagem centrada no papel do discurso, desenvolveu-se um estudo de caso sobre a Usina Hidrelétrica de Belo Monte. O caso suportou as premissas dos modelos teóricos utilizados e representou uma oportunidade de verificar uma aplicação conjunta dos modelos, expondo suas contribuições e fragilidades ao tratar com o fenômeno estudado. Foram realizadas entrevistas em profundidade, alvos de análise de conteúdo, e coletados documentos oficiais tais como notas taquigráficas de audiências públicas realizadas no Congresso Nacional, alvos de análise de discurso. O estudo longitudinal permitiu a identificação de três coalizões de advocacia nas quais os *stakeholders* de Belo Monte se agruparam. Além disso, verificou-se a ação do discurso como instrumento de coordenação das coalizões e as estratégias utilizadas para provocar mudança institucional gradual e transformativa.

Palavras-chave: análise de *stakeholders*; mudança institucional; coalizões de advocacia; análise de discurso crítica.

ABSTRACT

The main objective of this work was to characterize the behavior of stakeholders engaged in the process of transformative and gradual institutional change, in order to influence a specific public policy according to their interests and their hierarchical belief system. Applying the advocacy coalition framework and some stakeholder analysis models, and also using an approach focused on the role of Discourse, a case study on the hydroelectric plant of Belo Monte was conducted. This event supported the assumptions of the theoretical models used and represented an opportunity to check a joint application of these frameworks, exposing their contributions and weaknesses in dealing with the phenomenon studied. In-depth interviews were conducted, and official documents were collected, as for example, shorthand for public hearings in Congress. The longitudinal study allowed the identification of three advocacy coalitions in which stakeholders of Belo Monte rallied. Moreover, it was possible to verify the use of discourse as an instrument to coalition's coordination. Further, the case study analysis made clear the strategies to promote transformative and gradual institutional change.

Keywords: institutional change; stakeholders analysis; advocacy coalitions; critical discourse analysis.

LISTA DE FIGURAS

Quadro 1: Tipos de Mudança Institucional: processos e resultados.	15
Quadro 2: Estratégias de mudança institucional de acordo com Mahoney e Thelen (2010). ..	29
Figura 1: Diagrama do ACF.	37
Quadro 3: Análise comparativa entre os modelos de Thelen, MCA e de Análise de <i>Stakeholder</i>	43
Quadro 4: Resumo das etapas de construção do estudo de caso	53
Figura 2: Configuração da Obra de Belo Monte.	72
Quadro 5: Posicionamento dos stakeholders em relação a UHE Belo Monte.	76
Quadro 6: Saliência dos stakeholders da UHE Belo Monte.	80
Quadro 7: Stakeholders que mudam de status, conforme Hardy (1996)	82
Quadro 8: Classificação dos stakeholders (Mitchell, Agle e Wood 1997; Hardy 1996).	84
Quadro 9: Os papéis dos stakeholders da UHE Belo Monte (Gomes, Liddle e Gomes, 2010).	86
Quadro 10: Composição e papéis dos stakeholders definitivos	91
Quadro 11: Mapeamento dos parâmetros relativamente estáveis do sistema.	95
Quadro 12: Crenças do Núcleo Duro.	96
Quadro 13: Crenças do núcleo político.....	98
Quadro 14: Aspectos secundários.	99
Quadro 15: Identificação das Coalizões e suas crenças compartilhadas	100
Quadro 16: Composição da Coalizão Política Idealista.....	101
Quadro 17: Membros mais ativos da Coalizão Política Idealista.....	102
Quadro 18: Composição da Coalizão Política Materialista	103
Quadro 19: Membros mais ativos da Coalizão Política Materialista	103
Quadro 20: Composição da Coalizão Política Materialista	104
Quadro 21: Membros mais ativos da Coalizão Política Materialista	105
Quadro 22: Stakeholders do tipo <i>Mixed Blessing</i>	105
Quadro 23: Modos gerais de operação da ideologia.	118
Quadro 24: Ações empreendidas pelas coalizões em relação a Belo Monte.....	138

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAI – Avaliação Ambiental Integrada
ACIAPA – Associação dos empresários locais
ACL – Ambiente de Contratação Livre
ACR – Ambiente de Contratação Regulada
ADC – Análise de Discurso Crítica
ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AHE – Aproveitamento Hidroelétrico
AIMA – Associação dos Índios Moradores de Altamira
ANA – Agencia Nacional de Águas
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
BIRD – Banco Mundial
BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento
CCEE – Câmara de Comercialização de Energia Elétrica
CCPE – Comitê Coordenador do Planejamento da Expansão
CELPA – Concessionária de distribuição local
CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais
CHE – Complexo Hidrelétrico
CHESF – Companhia Hidro Elétrica do São Francisco
CIMI – Conselho Indigenista Missionário
CNPE – Conselho Nacional de Política Energética
COIAB - Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente
DNAEE – Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
EIA – Estudos de impacto ambiental
EPE – Empresa de Pesquisa Energética
EPE – Empresa de Pesquisa Energética
EUA – Estados Unidos da América
FADESP – Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa
FAEPA – Federação de Agricultura e Pecuária do Pará
FDA – Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
Fetagri – Federação dos Trabalhadores na Agricultura
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FUNAI – Fundação Nacional do Índio
FUNCEF – Fundação dos Economiários Federais
FVPP – Fundação Viver, Produzir e Preservar
GCOI – Grupos Coordenadores para Operação Interligada
GCPS – Grupo Coordenador do Planejamento dos Sistemas Elétricos
GTA – Grupo de Trabalho Amazônico
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio – O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPA – Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia
IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
ISA – Instituto Socioambiental
Km – Quilômetro
KW – Quilowatt
MAB – Movimento dos atingidos por Barragens
MAE – Mercado Atacadista de Energia
MCA – Modelo de Coalizões de Advocacia
MDTX – Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu
MME – Ministério de Minas e Energia
MPF – Ministério Público Federal
MW - Megawatt
MWh – Megawatt-hora
NAEA – Núcleo de Altos Estudos da Amazônia
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONG – Organização Não Governamental
ONS – Operador Nacional do Sistema Elétrico
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PBA – Projeto Básico Ambiental
PDRS - Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável
PDS – Projeto de Decreto Legislativo
PDSBM – Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região de Belo Monte

PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PIB – Produto Interno Bruto
PIE – Produtor Independente de Energia
PIR – Plano de Inserção Regional
PND – Programa Nacional de Desestatização
PNE – Plano Nacional de Energia
RIMA – Relatório de Impacto Ambiental
S.A – Sociedade Anônima
STF – Supremo Tribunal Federal
TCU – Tribunal de Contas da União
Tep – Tonelada equivalente de petróleo
TWh – Terawatt-hora
UFPA – Universidade Federal do Pará
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UHE – Usina Hidrelétrica
UnB – Universidade de Brasília
WWF – World Wide Fund for Nature

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1. Contextualização e delimitação do tema	15
1.2. Problema e Justificativa.....	16
1.3. Objetivos da Pesquisa	16
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	21
2.1 Instituições e Mudança Institucional	21
2.2 O Discurso como instrumento de coordenação das coalizões para mudança institucional	31
2.3 Advocacy Coalition Framework e o Modelo de Análise de Stakeholders	34
3.1 Procedimentos Metodológicos	44
3.2. Coleta e análise dos dados.....	46
3.3 A construção do caso: confrontando os dados e os modelos teóricos	50
4.1 Contextualização.....	64
4.2 Características de Belo Monte	70
5.1 Contribuições teóricas	89
6. ANÁLISE DO CASO UHE BELO MONTE SEGUNDO O MODELO DE	93
COALIZÃO DE ADVOCACIAS (MCA).....	93
6.1 Coalizão Política Idealista	100
6.2 Coalizão Política Materialista	102
6.3 Coalizão Política Tecnocrática.....	104
6.4 Contribuições	107
7. COORDENAÇÃO INTERNA E ENTRE COALIZÕES	111
7.1 Posicionamento das Coalizões Políticas sobre as questões controversas.....	111
7.2 Estratégias típicas de construção simbólica das coalizões	117
8. DISCURSO, IDEOLOGIA E MUDANÇA INSTITUCIONAL GRADUAL E TRANSFORMATIVA.....	133
8.1 Contribuições	141

9. CONCLUSÃO	143
REFERÊNCIAS	153
APÊNDICE A: Detalhamento das audiências	159
APÊNDICE B: Fotografias da viagem a Altamira, Pará	167
APÊNDICE C: Roteiro de entrevistas	169
APÊNDICE D: Relação dos entrevistados	170

1. INTRODUÇÃO

Em políticas públicas, muitos são os temas e as possibilidades de estudo. Entretanto, um dos enfoques que mais tem sido alvo de pesquisas é a influência dos agentes (ou stakeholders) na formação da agenda e no planejamento e implementação das políticas. Nessa temática, a literatura se apresenta com diferentes correntes teóricas que representam explicações concorrentes para o mesmo fenômeno.

A abordagem institucionalista mostra-se relevante quando aponta as instituições moderando o comportamento dos agentes. Porém ao se analisar mais de perto essa corrente, não se percebe um consenso entre seus pesquisadores. A verdade é que em sua complexidade, o Novo Institucionalismo vive em intenso debate acerca do conflito entre estrutura e agência (BELL, 2011). Durante um bom tempo, a ideia predominante era a de que as instituições regulavam o comportamento dos agentes e que possuíam um caráter perene. Em outras palavras, as instituições eram continuamente reproduzidas de modo a gerar cooperação e estabilidade ao sistema político. Contudo, essa visão passou a ser criticada a partir do momento em que se começou a pensar a mudança institucional. Nesse ponto, a perspectiva mais aceita e trabalhada estabelece que as instituições dificilmente mudam e que quando isso ocorre, a origem dessa mudança são eventos externos que formam janelas de oportunidade, para que novas instituições sejam criadas ou recriadas. Assim, o quadro é pintado com longos períodos de estabilidade ocasionalmente interrompidos por momentos de influência dos atores por meio de suas escolhas.

Por outro lado, outra perspectiva parece ganhar força à medida que muitos têm encarado o processo de mudança institucional como algo cotidiano. Isto é, a mudança é gradualmente realizada pelos stakeholders que estão constantemente buscando influenciar as políticas públicas. Logo, há uma disputa por recursos entre coalizões políticas formadas pelos diversos agentes interessados. Nesse sentido, o presente projeto de pesquisa apresenta-se como mais uma contribuição no desenvolvimento de conhecimento a respeito da mudança institucional gradual transformativa. A lacuna teórica que a presente pesquisa procurou preencher surgiu da necessidade de se entender como as coalizões políticas coordenam suas ações internamente e como acontecem os seus relacionamentos com outras coalizões interessadas em uma determinada política pública. Como a mudança institucional gradual transformativa ocorre através desses processos de coordenação?

1.1. Contextualização e delimitação do tema

A abordagem institucionalista vive um momento de críticas quanto a sua capacidade para descrever e explicar os processos de mudança institucional. Para alguns autores (Schmidt, 2008; Thelen, 2009; Mahoney e Thelen, 2010; Bell, 2011) as perspectivas Histórica, Sociológica e da Escolha Racional do Novo Institucionalismo privilegiam um olhar dedicado ao continuísmo e à reprodução das instituições. Entretanto, quando se fala em mudança institucional, a abordagem comum se volta para a ação de forças externas independentes do comportamento dos atores envolvidos. Desse ponto de vista, a mudança é descontínua, com períodos de estabilidade ocasionalmente perturbados por alguma força exógena que provoca uma onda de agência e escolha, seguida novamente por outro período de cômoda estabilidade conforme observa-se no Modelo de Equilíbrio Pontuado de Mudança).

Entretanto, assim como também observado por Thelen (2009), acredita-se que mudanças significativas podem acontecer gradualmente por meio da acumulação de pequenos ajustes mesmo em momentos de aparente estabilidade. No quadro a seguir é possível observar os tipos de mudança institucional estabelecidos a partir da análise sobre os processos e os resultados da mudança.

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

Quadro 1: Tipos de Mudança Institucional: processos e resultados.

Fonte: Streeck e Thelen (2005)

Dentre os tipos de mudança institucional observados, esta pesquisa se dedica a estudar a mudança institucional gradual e transformativa. Desde as críticas mais contundentes que propõem um Novo Institucionalismo Construtivista/Discursivo àquelas que apenas ressaltam outro tipo de abordagem na já existente perspectiva institucional histórica, evidencia-se a necessidade de maior investigação. Nesse sentido, a abordagem adotada pretende descrever e explicar o processo de mudança institucional no âmbito das políticas públicas com ênfase no comportamento das coalizões de defesa e grupos de interesse.

1.2. Problema e Justificativa

Em uma análise institucional centrada na figura dos agentes, acredita-se que o planejamento e a implementação de uma política pública implicam na disputa por recursos entre coalizões políticas com desigual distribuição de poder. Os critérios que determinarão a escolha de uma alternativa como solução para uma questão pública não serão somente aqueles de caráter técnico. Portanto, a decisão atende às múltiplas racionalidades em um contexto institucional marcado por disputas e por ambigüidades. Dessa forma, agrupados em coalizões de defesa ou em grupos de interesse, e influenciados por seus valores, preferências e expectativas, os atores engajam-se na ação política com o objetivo de alcançar o status que lhes seja conveniente, provocando mudança institucional. Diante dessas considerações, define-se a *pergunta de pesquisa* desse trabalho: como se dá o processo de mudança institucional gradual e transformativa a partir da ação de grupos de interesses e coalizões de defesa na formulação e implementação de uma determinada política pública?

Encontram-se na literatura três modelos que lidam com o comportamento das coalizões em políticas públicas: o Modelo de Mudança Institucional proposto por Thelen, o Modelo de Coalizões de Advocacia – MCA - (Jenkins-Smith e Sabatier, 1993) e o Modelo de Análise de *Stakeholders* elaborado por Gomes, Liddle e Gomes (2010). Nota-se que cada um contribui de alguma forma para a explicação de determinado aspecto do fenômeno. Entretanto, observando-se as três teorias separadamente percebe-se algumas limitações para explicá-lo adequadamente. De fato, entende-se que uma abordagem conjunta possa descrever de forma mais fidedigna a mudança institucional gradual transformativa, assim como identificar as contribuições individuais que cada modelo oferece ao entendimento do fenômeno.

A partir da análise desses elementos, percebe-se que uma lacuna a ser preenchida e que dá origem a uma *pergunta de pesquisa acessória* a esse trabalho diz respeito aos problemas de coordenação dentro e entre as coalizões. Afinal, como esses atores lidam com os problemas de coordenação dentro e entre coalizões? Por coordenação, entende-se o alinhamento de expectativas, interesses, crenças e valores relacionados a uma determinada política pública.

1.3. Objetivos da Pesquisa

O objetivo geral deste trabalho é caracterizar como os grupos de interesse e coalizões de defesa empreendem os processos de mudança institucional gradual transformativa resolvendo os problemas de coordenação internos e externos no planejamento e

implementação de uma determinada política pública. A partir daí, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- Identificar a forma como os stakeholders interessados em uma política pública constituem os grupos de interesse e coalizões de defesa;
- Analisar a maneira como as coalizões de defesa estabelecem e coordenam suas identidades, preferências e expectativas;
- Entender de que forma as coalizões são influenciadas pelas instituições e como se posicionam de modo a confrontá-las;
- Caracterizar como as coalizões comunicam e implementam suas estratégias para provocar mudança institucional.

De fato, acredita-se que os objetivos propostos foram alcançados. A partir da discussão teórica e da construção do estudo de caso, em que os modelos teóricos puderam ser aplicados, inúmeras contribuições surgem como respostas a pergunta de pesquisa, refletindo então o alcance dos objetivos específicos.

A primeira contribuição deste trabalho reside na proposta teórico-metodológica para se estudar o comportamento de stakeholders que buscam Mudança Institucional Gradual e Transformativa de modo a influenciar uma determinada política pública sob o enfoque dos seus esforços de coordenação interna e entre as coalizões nas quais se agrupam. Acredita-se que a aplicação conjunta dos três modelos utilizados nesta pesquisa seja pertinente dadas as limitações e contribuições de cada um, conforme discutido anteriormente.

Seguindo o roteiro utilizado para a elaboração do estudo de caso da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, primeiramente trabalhou-se com os modelos de análise de stakeholders. Dessa etapa, é possível apreender algumas contribuições do trabalho. Os papéis exercidos pelos stakeholders, bem como o grau de saliência que exercem são condições voláteis. Há uma dinâmica que precisa ser entendida a partir do contexto, do passar do tempo e dos momentos de interação entre eles. Além disso, nota-se uma possível dificuldade do modelo de influência de Gomes, Liddle e Gomes (2010) em tipificar determinados stakeholders (nem todos os comportamentos podem ser alocados nas categorias originalmente sugeridas). Logo, no presente estudo sugere-se a incorporação dos Sentinelas como mais uma categoria de comportamento dos stakeholders, ao lado dos originalmente propostos: colaboradores, controladores, reguladores, legitimadores e formadores da agenda.

Outra contribuição proposta a partir da aplicação dos modelos de análise de stakeholders no estudo de caso em questão refere-se a capacidade destes agregarem

proporcionarem um posicionamento dos atores a respeito da política. Em outras palavras, é possível verificar quais stakeholders são favoráveis ou contrários a uma determinada política pública, o que mais tarde facilitará o trabalho de identificação das coalizões políticas nas quais estes se agrupam. Além disso, a partir do modelo de Mitchell, Agle e Wood (1997), observa-se quais são os stakeholders mais relevantes (com maior saliência) no subsistema político no qual a política pública se desenvolve e então, ao se estabelecer as coalizões de defesa, tem-se indícios de qual delas seria a coalizão hegemônica considerando os stakeholders que a compõe.

Uma vez identificadas as coalizões de defesa que constituem o subsistema político em análise, o modelo de análise de stakeholders de Gomes, Liddle e Gomes (2010) permite indicar em que arenas e que tipos de estratégias as coalizões podem empregar para provocar mudança institucional gradual e transformativa. Para tanto, é necessário recorrer aos tipos de papéis exercidos por cada um dos stakeholders que compõem cada coalizão. Como exemplo, notou-se que o Ministério Público Federal no Pará é um stakeholder de alta saliência que exerce o papel de regulador na Coalizão Política Idealista, posicionando a disputa com as demais coalizões na arena da justiça federal.

A respeito da utilização do Modelo de Coalizões de Advocacia, observou-se como a intersubjetividade, estabelecida a partir da compreensão e interpretação de crenças e valores, é fundamental para a composição das coalizões. O discurso é então uma ferramenta de coordenação interna e entre elas, ou seja, é uma ferramenta que proporciona a representação, identificação e o alinhamento de expectativas, interesses, crenças e valores de cada um dos stakeholders envolvidos.

Neste trabalho, foram identificadas três coalizões potencialmente existentes no subsistema político em foco. Para tanto, construiu-se com o auxílio do resgate histórico de Belo Monte e do estabelecimento dos Parâmetros Relativamente Estáveis do Sistema, uma estrutura hierárquica de crenças e valores. Segundo a análise sobre como os stakeholders compartilhavam tais elementos foram identificadas a Coalizão Política Tecnocrática, a Coalizão Política Materialista e a Coalizão Política Idealista. Ao mapear os seus membros, destacou-se a partir do grau de saliência e do tipo de comportamento de influência, quais seriam os principais membros de cada coalizão. Concluiu-se também que a Coalizão Política Tecnocrática é definitivamente a coalizão em condição de hegemonia, contando com o suporte da Coalizão Materialista. Em um movimento de luta contra-hegemônica, apresenta-se a Coalizão Política Idealista.

No diálogo entre as coalizões, algumas questões com origem na estrutura hierárquica de crenças e valores destacam-se como as mais controversas. São em torno dessas questões que o discurso é empregado como ferramenta de coordenação. Tais questões dizem respeito a viabilidade do projeto de Belo Monte, público beneficiado e caráter autoritário da condução do processo de planejamento e implementação da política. Percebeu-se que as coalizões, por meio de seus representantes, articulam o discurso em situações-chaves como as audiências públicas e assim fazem do discurso um modo de ação, de representação e identificação. Com o auxílio dos modos de operação da ideologia (Thompson, 1995) foi possível caracterizar as estratégias discursivas de cada coalizão.

Não obstante, verificou-se como as coalizões têm se comportado ao longo da história de Belo Monte e quais estratégias foram utilizadas com o objetivo de promover mudança institucional gradual e transformativa. De acordo com o modelo proposto por Thelen (2009) e Mahoney e Thelen (2010), a Coalizão Política Tecnocrática e a Coalizão Política Materialista parecem ter atuado hora como Mutualísticos, hora como Oportunistas atuando em mudança institucional por Substituição, por Camadas e por Conversão. Por outro lado, a Coalizão Política Idealista parece sempre ter atuado como Insurgente buscando a mudança institucional gradual e transformativa por Conversão, embora também tenha se notado o início de movimentação em torno da mudança por Camadas. Ressalta-se que as estratégias de mudança institucional gradual e transformativa não necessariamente são exclusividade de atores e coalizões em situação desfavorável diante do contexto institucional. Até como argumenta Thompson (2002) e Resende e Ramalho (2013), mesmo os grupos hegemônicos precisam lutar para manter o seu equilíbrio instável de poder. Esse parece ser justamente o caso da coalizão dominante no caso de Belo Monte.

Outro aspecto a ser ressaltado diz respeito à utilização das estratégias típicas de construção simbólica e dos modos de operação da ideologia discurso como instrumentos de mudança institucional gradual e transformativa. Aos mesmo tempo em que permitem as coalizões estabelecerem sua coordenação, agregam esforços no confronto às instituições, como por exemplo os discursos que tentam legitimar ou deslegitimar a forma como as oitivas junto aos povos indígenas foram conduzidas.

Finalmente, no que diz respeito a estrutura do trabalho, no capítulo seguinte discute-se os principais conceitos e modelos que fornecem o suporte teórico necessário para elaboração desta tese. No Capítulo 3 descreve-se as escolhas metodológicas que levaram a construção do estudo de caso, além de caracterizar os processos de coleta e análise dos dados. No capítulo 4 é apresentado o resgate histórico e o contexto atual da UHE Belo Monte. No quinto capítulo,

a atenção é voltada para a identificação e classificação dos stakeholders. Em seguida, no capítulo seis, trabalha-se a aplicação do Modelo de Coalizões de Advocacia para que então, no capítulo sete, sejam tratadas as questões de coordenação interna e entre as coalizões potencialmente existentes no subsistema político em análise. No oitavo capítulo foi desenvolvida a análise e compreensão do comportamento dos stakeholders agrupados nas coalizões com vistas a provocar mudança institucional gradual e transformativa. O trabalho então é finalizado com o capítulo nove de conclusão, em que os resultados e contribuições são consolidadas ao mesmo tempo em que expõem-se as limitações do estudo e as sugestões para futuras pesquisas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Nessa seção serão discutidos os principais conceitos e modelos teóricos que irão ajudar a entender como se dá o processo de mudança institucional gradual e transformativa a partir da ação de grupos de interesses e coalizões de defesa na formulação e implementação de uma determinada política pública. Para melhor compreensão, optou-se por estruturá-la em três tópicos. Primeiramente serão abordadas questões relacionadas ao processo de mudança institucional para em seguida analisar o potencial do discurso como instrumento de coordenação das coalizões de defesa e grupos de interesse. Por fim, serão apresentados os modelos de análise de *stakeholders* e o Modelo de Coalizões de Advocacia como alternativas para aprofundar a análise sobre o objeto da pesquisa.

2.1 Instituições e Mudança Institucional

A discussão proposta nesta tese toma por base algumas considerações observadas no Novo Institucionalismo. Em um enfoque fenomenológico, a relação entre organizações e seu ambiente é vista como um processo subjetivo ou intersubjetivo de definição das características e variáveis ambientais. Crubelatte, Grave e Mendes (2004, p. 46) argumentam que “um dos pressupostos centrais dessa perspectiva é o de que a realidade é socialmente definida e construída na medida em que os agentes sociais interagem e definem para si, por processos pouco conscientes ou intencionais, o significado do mundo circundante”.

A formação ou mudança em uma determinada política envolve alterações nas instituições que estão relacionadas a ela. As instituições pautam a formação das estratégias sobre como abordar o problema e guiam o comportamento dos atores envolvidos. Scott (1995, p. xiii) define instituições como “estruturas e atividades cognitivas, normativas e reguladoras que provêm estabilidade e significado ao comportamento social”. Peci, Vieira e Clegg (2006, p. 57) afirmam que “para o novo institucionalismo, instituições são consideradas como um tipo de convenção que assume o status de regra”. Para eles, o processo de institucionalização é consequência da conformidade com sistemas de valores de uma sociedade e do temor do desvio, o que leva os indivíduos a internalizarem rumos de ação prescritos. Nesta linha de raciocínio, as instituições atuam como modelos de referência.

Em outras palavras, é possível caracterizar o processo de institucionalização como uma disseminação de ações e significados. Estímulos ambientais são cognitivamente processados e interpretados através de processos simbólicos socialmente construídos. Como

decorrência, alguma ação (também com sua própria carga simbólica) deriva como resposta ao estímulo (CRUBELATTE, GRAVE e MENDES, 2004).

Peci, Vieira e Clegg (2006, p. 59) argumentam ainda que:

As instituições regulam a imagem da realidade para os sujeitos que atuam e participam de certa sociedade. Essas interpretações geradas tipificam atores e ações e circulam como saber comum de todos os sujeitos que participam dessa sociedade. É um senso de realidade que define os lugares e sentidos da relação identidade/mundo; são códigos de signos com os quais se conhece a realidade.

De fato, existem múltiplos atores (stakeholders) interessados em uma política pública. Eles lutam pela distribuição conveniente dos recursos de tal modo que seus interesses sejam contemplados. Compartilhando visões de mundo, interesses e valores, os atores formam diferentes coalizões no processo de definição da política. Mahoney e Thelen (2010, p. 4) definem instituições como “atributos/características relativamente duradouras da vida política e social (regras, normas e procedimentos) que estruturam comportamentos e que não podem ser mudadas de maneira fácil ou instantânea”. Desta forma, instituições são regras do jogo, formais ou informais, que guiam as ações de indivíduos e organizações.

Nesse contexto, March (2010) propõe duas representações distintas sobre o processo de decisão que constituem a base para a construção de inúmeras teorias acerca desse fenômeno. De um lado tem-se a lógica das conseqüências e do outro a lógica da adequação. A respeito da **lógica das conseqüências**, considera-se que as decisões são reflexos da ação racional que está baseada em duas hipóteses: uma sobre as conseqüências futuras e incertas de possíveis ações presentes e outra a respeito de preferências futuras e incertas pelas quais os resultados da ação presente serão avaliados futuramente. Por outro lado, segundo a **lógica da adequação**, indivíduos e organizações constroem identidades e passam a agir segundo regras ou procedimentos que julgam ser apropriados à situação em que se encontram. De acordo com a lógica da adequação, os indivíduos tendem a fazer de maneira implícita ou explícita perguntas a si mesmos sobre os seguintes três pontos: reconhecimento da situação, identidade e regras. Ou seja, tentam fazer uma leitura do contexto de tal modo que estabeleçam qual identidade estão exercendo e, portanto, como deveriam se comportar naquela situação específica (MARCH, 2010).

Comparando aqui as representações de March (2010) sobre o processo decisório, nota-se que por mais que tenham sido estabelecidos os objetivos, alternativas e preferências, ainda assim indivíduos e organizações estarão sujeitos à lógica da adequação e à conformidade com as instituições. Portanto, nesta tese se reconhece a existência das duas representações no

cotidiano de indivíduos e organizações. Afinal, ao mesmo tempo em que são respeitadas as preferências na escolha das alternativas, identidades serão consultadas e a adequação também guiará o processo de tomada de decisão.

Hall e Taylor (1996) estudando as três perspectivas dentro do Novo Institucionalismo (histórica, da escolha racional e sociológica) argumentam que no Institucionalismo Histórico, o comportamento coletivo é estruturado pela organização institucional da comunidade política, não pelas características sociais, psicológicas ou culturais dos indivíduos. Para estes autores o Estado é um complexo de instituições capaz de estruturar a natureza e o resultado dos conflitos entre grupos. A partir daí, pode-se questionar como as instituições podem afetar o comportamento dos indivíduos. Os Neo-institucionalistas históricos fornecem dois tipos de resposta para essa questão levando em consideração a maneira como os atores se comportam, o que fazem as instituições e por que elas se mantêm. O primeiro enfoque é chamado de “perspectiva calculadora” e o segundo de “perspectiva cultural”.

De acordo com a perspectiva calculadora, a análise do comportamento dos indivíduos dá ênfase aos aspectos instrumentais, ao cálculo estratégico. Examinam todas as escolhas possíveis para selecionar aquelas que oferecem um benefício máximo. As instituições afetam os comportamentos oferecendo aos atores uma certeza relativa quanto ao comportamento presente e futuro dos demais atores. Incidem sobre expectativas de um ator no tocante às ações que os outros atores são suscetíveis de realizar em reação às suas próprias ações. Por outro lado, segundo a perspectiva cultural, o comportamento não é puramente estratégico, mas limitado pela visão de mundo do indivíduo. Embora o comportamento humano seja racional e orientado para fins, freqüentemente os indivíduos recorrem a modelos de comportamento já conhecidos para atingir seus objetivos. Uma linha de ação depende mais da interpretação de uma situação do que de um cálculo utilitário. As instituições fornecem então modelos morais e cognitivos que viabilizam a interpretação e a ação. O indivíduo está inserido em um mundo de instituições constituídas de símbolos, cenários e protocolos que filtram o processo de interpretação, afetando a constituição da identidade e das preferências que guiam as ações. Conforme aponta Bell (2011), os indivíduos confrontam, mas também são confrontados pelas instituições.

Por outro lado, o Institucionalismo da Escolha Racional resume quatro propriedades principais. Primeiramente, considera-se que os atores compartilham um conjunto de preferências e se comportam de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências. Em segundo lugar, reconhece-se a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva, situações em que as pessoas agem de modo a maximizar suas preferências

contando com o risco de produzir um resultado sub-ótimo para a coletividade. Em terceiro lugar, enfatiza-se o papel da interação estratégica na determinação de situações políticas. Aqui, o comportamento de um ator é determinado não por forças históricas impessoais, mas pelo cálculo estratégico que é fortemente influenciado pelas expectativas do ator em relação ao comportamento provável dos demais atores. Por fim, a quarta propriedade diz respeito a origem das instituições. Elas possuem funções em que valores são atribuídos pelos atores. Estes, por sua vez, criam as instituições em um processo de cooperação, a partir de um acordo voluntário. Assim, uma instituição sobrevive em uma possível competição com instituições concorrentes porque oferece mais valor para os atores interessados (HALL; TAYLOR, 1996).

Já o institucionalismo sociológico considera que as organizações agem dessa forma não somente por uma força burocrática à procura de eficiência, mas também como resultado de práticas culturais. Assume-se a cultura como uma rede de hábitos, símbolos e cenários que fornecem modelos de comportamento. As instituições influenciam o comportamento ao fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos indispensáveis à ação, através de padrões de significação. Portanto, os conceitos de cultura e de instituição se confundem quando se pensa na atribuição de significados na vida social. O indivíduo interpreta a situação e reage a ela utilizando-se de modelos institucionais disponíveis, ao mesmo tempo em que os confecciona. Desta forma, há uma natureza interativa na relação entre instituições e a ação individual. Não obstante, sugere-se que as organizações adotam formas e práticas particulares porque elas têm um valor largamente reconhecido no ambiente cultural em que estão inseridas. A busca por legitimidade soma-se à procura por uma maior eficiência (HALL; TAYLOR, 1996).

Nota-se que as abordagens do Novo Institucionalismo tratam as instituições como duradouras, tendendo ao equilíbrio e com pouca propensão a mudança. As perspectivas se direcionam a continuidade das instituições e em como elas se reproduzem ao guiar as decisões e ações humanas (DiMAGGIO e POWELL, 1983). No conflito entre estrutura e agência, a balança pende para a estrutura.

Porém para Schmidt (2008), no escopo do Novo Institucionalismo seria possível vislumbrar também outra abordagem baseada nas idéias e no discurso que traria outra interpretação sobre o conflito entre estrutura e a ação dos atores: o Novo Institucionalismo Discursivo. Schmidt (2008, p. 304) propõe que:

A mudança para idéias afronta as premissas básicas dos outros novos institucionalismos, que instituições estão em equilíbrio estável, com preferências racionais fixas (Novo Institucionalismo da Escolha Racional), caminhos históricos

que se reforçam (Novo Institucionalismo Histórico) ou normas culturais que tudo definem (Novo Institucionalismo Sociológico).

Streeck e Thelen (2005, p. 1) parecem concordar com Schmidt (2008) e tratam o conflito entre estrutura e agência de forma diferente a partir do momento em que se distanciam da forte tendência de tratar as instituições de maneira quase estática e tendendo ao equilíbrio, sem deixar de observar sobre como a possibilidade de mudança é vista de acordo com a literatura institucional:

Muito da literatura institucional acredita – explícita ou implicitamente – em um modelo de equilíbrio pontual que aponta uma distinção bem definida entre longos períodos sem mudança periodicamente interrompidos por algum choque externo que transforma o contexto, propiciando uma reorganização mais ou menos radical.

Portanto, em uma perspectiva mais tradicional e comum nos estudos institucionais, o conflito entre estrutura e agência é tratado de tal forma que o peso desta é subestimado. Em outras palavras, a real mudança na estrutura requer a ocorrência de um evento externo ao sistema. Mesmo quando DiMaggio e Powell (1983) tratam dos mecanismos de isomorfismo (coercitivo, mimético e normativo) que levam à mudança, a ideia que se tem é a ocorrência de ajustes adaptativos à expectativa do contexto, ou a serviço da reprodução contínua do sistema.

Por outro lado, é possível considerar que a estrutura não deva ser vista em um estado inerte que se aproxime de um quadro estático, isto é, as instituições vivem, sim, em constante transformação - um modelo dinâmico de transformação (THELEN, 2009). Logo, a estrutura torna-se mais vulnerável à agência na medida em que a mudança pode ocorrer tanto por meio de eventos exógenos quanto pela ação cotidiana dos indivíduos, ou seja, por meio de rupturas e de modo incremental. Para Mahoney e Thelen (2010) a mudança institucional, embora sujeita a rupturas, possui em regra um caráter transformativo e incremental. A mudança é contínua, lenta e gradual.

Traçando um paralelo com as ideias de March (2010) sobre as bases do processo decisório, talvez seja fácil relacionar a lógica da adequação à ideia de permanência das instituições e a lógica das conseqüências à ideia de transformação contínua das instituições. Contudo, percebe-se que em cada caso, o processo de interpretação em um contexto ambíguo é fruto de uma postura ativa dos atores. Ou seja, a interpretação sobre preferências ou identidades resulta da manifestação dos atores diante das instituições, possibilitando a conformidade ou a transformação. Os agentes tem a capacidade de empreender mudanças institucionais para que tenham seus interesses contemplados.

Considerando então a lógica da conseqüência (uma perspectiva em que as ações vêm das expectativas sobre suas conseqüências, e das preferências por determinadas

consequências) e a lógica da adequação (fundada em regras, na qual as ações surgem da combinação entre demandas de uma identidade e a definição de um contexto) percebe-se que em ambas as visões, os atores se engajam em um processo de interpretação. Interpretam situações e experiências para prever consequências futuras de ações presentes e sentimentos futuros quanto a essas consequências ou interpretam situações e experiências para identificar identidades e regras apropriadas. Interpretam a história para desenvolver as regras que seguirão.

No processo interpretativo, surge a **ambigüidade** que torna a decisão mais complexa: ambigüidade sobre as experiências, expectativas, preferências e identidades. Indivíduos ou organizações procuram dar significados a esses elementos de modo a reduzir a ambigüidade. March (2010, p. 152) define ambigüidade como “falta de clareza ou de consistência na realidade, na causalidade ou na intencionalidade. Situações ambíguas são situações que não podem ser codificadas com precisão em categorias mutuamente exaustivas e exclusivas”. Neste caso não é possível determinar com clareza quais são as intenções dos atores. Regras ou ocasiões de aplicação imprecisas ou contraditórias constituem identidades ambíguas. Finalmente, resultados ambíguos geram implicações confusas. De fato, a chegada de informações não resolve a falta de clareza, pois se notam múltiplos significados e inúmeras interpretações.

O mundo é entendido ou percebido quando o significado é construído pela experiência e pela interpretação. Com o objetivo de gerar contextualização, os atores lançam mão de instrumentos do significado que refletem e criam estruturas e processos sociais: rituais, símbolos, mitos e histórias. A construção de significações parte das interpretações compartilhadas pela comunicação e então, muitas vezes, interpretações individuais são alteradas por aquelas mais convencionais. “Inferências a partir de experiências ficam armazenadas na memória coletiva, em rotinas e regras, crenças e histórias. O aprendizado é conservado pela socialização de novos membros e pela manutenção do controle social” (MARCH, 2010, p. 180).

March (2010) enfatiza a presença da ambigüidade em preferências e identidades. Ao contrário do que estabelece a lógica das consequências, sugere que as preferências são na verdade inconsistentes, ou seja, mudam com o tempo e logo se tornam difíceis de serem previstas. Ao contrário do que estabelece a lógica da adequação, sugere que as identidades se definem em termos de expectativas igualmente imprecisas, inconsistentes, instáveis e endógenas.

Muito embora sejam tratadas como representações distintas do processo de decisão, cabe ressaltar que a lógica das consequências e a lógica da adequação só estariam dissociadas no campo teórico. No cotidiano de indivíduos e organizações, suas premissas se confundem e são praticadas espontaneamente. Uma representação mais fiel à realidade iria então considerar a coexistência de ambas as contribuições associadas a uma nuvem de ambiguidades que torna a prática e o entendimento ainda mais complexos.

Contextualizando essas questões no âmbito da mudança institucional, é possível especular que o engajamento dos atores faz com que a própria interpretação possa provocar mudança na forma como a instituição é aplicada, segundo analisam Streeck e Thelen (2005), Thelen (2009) e Mahoney e Thelen (2010). Assim o processo de mudança institucional teria como base as seguintes premissas:

- O sistema é composto por múltiplos atores com interesses diversos e desigual distribuição de poder;
- Os atores interpretam as instituições de maneiras diferentes;
- As preferências e interesses de cada ator podem ser ambíguos;
- A agência provoca também consequências não premeditadas;
- Os atores permeiam múltiplos ambientes institucionais complexos.

Mahoney e Thelen (2010) argumentam que as instituições atuam como instrumentos distributivos de recursos com implicações de poder, de modo que os arranjos institucionais passam a refletir os interesses de coalizões. Há uma perspectiva dinâmica, em que mesmo a continuidade depende de mobilização constante de suporte político e do esforço ativo para resolver ambiguidades institucionais. A ambiguidade de interesses e interpretações, bem como o equilíbrio de poder e a obediência às instituições, criam espaços para a mudança institucional. Mahoney e Thelen (2010, p. 14) argumentam ainda que “espera-se a mudança incremental emergir nos *gaps* entre a regra e sua interpretação ou entre a regra e a sua aplicação”. Nota-se, portanto outro espaço que fragiliza a estrutura: a distância entre a elaboração e a implementação da norma. Neste hiato, manifestações das coalizões podem propiciar a mudança necessária para que haja um rearranjo institucional que melhor acomode a distribuição de recursos.

Nesse sentido, é relevante a abordagem sobre o discurso no Novo Institucionalismo. Para Schmidt (2008, p. 305) o termo *discurso* engloba mais do que o conteúdo substancial das idéias, mas também abrange:

Os processos interativos pelos quais as idéias são transmitidas. Discurso não é apenas idéia ou ‘texto’ (aquilo que é dito) mas também contexto (onde, quando,

como e por que é dito). O termo se refere não só a estrutura (o que é dito, aonde e como) mas também a agência (quem disse o que para quem)”.

O Novo Institucionalismo Construtivista/Discursivo foca de maneira explícita na representação das idéias, isto é, em como os agentes dizem e pensam que estão fazendo e nas situações discursivas nas quais os atores geram e comunicam as idéias (a quem estão falando) em determinados contextos institucionais (aonde e quando dizem) (SCHMIDT, 2008). O poder transformativo de ideias e discurso tem influência causal na realidade política e, portanto, provoca mudança (ou continuidade) institucional.

Por outro lado, Bell (2011) mostra-se um pouco reticente a respeito de uma proposição demasiadamente construtivista. Para ele, há no Novo Institucionalismo Histórico uma abordagem que considera que os efeitos das instituições sobre os agentes são construídos pelos próprios agentes por meio de processos ideacionais e de suas escolhas. Assim, os agentes confrontam as instituições e são confrontados por elas, ou seja, as instituições formam contextos que limitam ou induzem as ações entre os quais os agentes transitam. Esse trânsito entre diferentes contextos institucionais permite aos agentes um olhar distante e crítico. Formam-se então interpretações influenciadas pelas diversas interações nos diferentes contextos.

Bell (2011) argumenta a favor de um enfoque no institucionalismo histórico que não prioriza a agência, instituições, estruturas ou ideias, mas que considere cada elemento como mutuamente constitutivos de maneira dialética. Instituições são confrontadas como um extrato da realidade, isto é, são entidades com as quais é preciso lidar no presente, mas que podem mudar com o passar do tempo. Aliás, a análise social de uma atividade corrente deve levar em consideração condições antecedentes. Nota-se aqui uma relação dialética entre agentes e estruturas ao longo do tempo: as interações ciclicamente repetidas geram propriedades emergentes, diferentes das originais.

Considerando que agentes e ambientes interagem e moldam-se mutuamente ao longo do tempo, percebe-se que as instituições podem limitar o comportamento, mas também são resultado (consciente ou imprevisto) de estratégias deliberadas. Bell (2011) parece convergir com Schmidt (2008) quando reconhece na relação dialética entre ideias e contexto que os agentes interpretam e constroem experiências a partir de sua situação institucional através de modelos subjetivos e intersubjetivos, cognitivos e normativos em processos de discurso. Além disso, outra capacidade observada nos agentes que pode provocar mudança diz respeito aos graus de liberdade de escolha (*degrees of discretion*, segundo Mahoney e Thelen, 2010) quando agentes interpretam sua situação e avaliam seus recursos e capacidades diante das

instituições. Portanto, a dinâmica institucional envolve lutas de poder a partir do momento em que os atores exploram suas posições institucionais e empregam recursos para vencer batalhas e remodelar os ambientes institucionais.

Continuando com a descrição de seu modelo, Mahoney e Thelen (2010) propõem que as mudanças são determinadas pelas características do contexto político (possibilidade de veto), pelas características da própria instituição (interpretação e sua aplicação) e pelo tipo de agente da mudança dominante. Quatro tipos de mudança seriam possíveis: por substituição, por camadas, por deslocamento e por conversão. O quadro a seguir apresenta, de maneira sucinta, as características de cada tipo de mudança institucional.

Substituição	Camadas	Deslocamento	Conversão
<p>- Remoção de regras existentes e introdução de novas. Há um período em que elas competem.</p> <p>- Atores “perdedores” em antigas instituições introduzem as novas regras. Se não há resistência, a mudança ocorre.</p>	<p>- Novas regras (ou emendas e revisões) são adicionadas às antigas, mudando o impacto das regras originais no comportamento dos indivíduos.</p> <p>- Ocorre quando os “perdedores” não conseguem introduzir uma nova instituição.</p>	<p>- As regras continuam as mesmas, mas seu impacto muda devido a alterações no contexto.</p> <p>- Negligência em aceitar as mudanças de contexto: falha em adaptar a regra para que esta mantenha o impacto em um ambiente que muda.</p>	<p>- As regras continuam formalmente as mesmas mas são interpretadas e aplicadas de outras maneiras.</p> <p>- Há uma exploração do espaço criado pela ambigüidade.</p>

Quadro 2: Estratégias de mudança institucional de acordo com Mahoney e Thelen (2010).

Fonte: Elaboração do autor.

Uma vez descritos os tipos de mudanças institucionais é preciso descrever os tipos de atores envolvidos nesses processos. Afinal, quem são os agentes responsáveis pelas mudanças ocorridas na estrutura? Mahoney e Thelen (2010) estabelecem a seguinte tipologia: insurgentes, simbióticos, subversivos e oportunistas. Os primeiros rejeitam o *status quo*, tentam alterar a instituição e nem sempre obedecem as regras. Os simbióticos se dividem em dois subtipos: os parasitas que exploram a instituição para ganhos próprios, minando-a no longo prazo e os mutualísticos que agem da mesma forma, porém sem comprometer a sobrevivência da instituição. Já os subversivos não agem diretamente para provocar a mudança. Parecem dar suporte a instituição, mas agem esperando o momento certo para assumirem a condição de opositores. Eles propõem novas regras sem extinguir as antigas. Finalmente, observam-se os oportunistas. Estes possuem preferências ambíguas a respeito da

continuidade da instituição e não procuram ativamente preservá-la, mas dados os custos, também não se engajam em alterá-la. Exploram as possibilidades do sistema para atingirem seus fins, mas quando agem por mudança, adotam a estratégia do tipo conversão.

Isto posto, é possível então relacionar os tipos de mudanças com os tipos de agentes de transformação da estrutura. Mahoney e Thelen (2010) estabelecem a seguinte relação:

- Insurgentes buscam mudanças rápidas, mas aceitam substituição gradual;
- Simbióticos procuram preservar o *status quo*, mas sua atuação parasita gera deslocamento;
- Subversivos buscam a substituição, mas trabalham no curto prazo usando a estratégia do tipo camadas.
- Oportunistas aguardam, mas quando agem, buscam a conversão.

Fica evidente a diferença entre a perspectiva tradicional do conflito entre estrutura e agência e a abordagem de Thelen (2009) e Mahoney e Thelen (2010) no âmbito dos estudos institucionais. A sua perspectiva atribui maior valor a agência ao adotar um enfoque dinâmico em termos de mudança lenta, incremental e transformadora.

A partir do trabalho de Falleti (2010), têm-se indícios sobre como aplicar a abordagem de mudança institucional de Mahoney e Thelen (2010) no contexto brasileiro. Em termos metodológicos, é preciso aplicar o modelo em uma análise que compreenda um razoável espaço de tempo e assim a autora considerou um horizonte temporal de vinte e dois anos ao descrever como o Brasil alcançou a universalização e a descentralização do sistema de saúde. Ao contrário de explicações que apelam para pontos críticos no tempo, como a reforma constitucional ou a crise econômica, a autora opta pela explicação da mudança institucional gradual. Atores às margens do sistema foram influenciando mudanças incrementais do tipo *layering* (por camadas).

Em seu estudo de caso, Falleti (2010) demonstra que o Movimento Sanitarista, composto por agentes do tipo ‘subversivo’, se aproveitou da estratégia da coalizão dominante (militares) que consistia em expandir o alcance dos serviços de saúde no norte e nordeste para implementar gradativamente modelos próprios, usados em alguns municípios do sudeste em que a oposição governava. Os militares tinham a intenção de controlar o ativismo rural e também garantir a presença do Estado em áreas remotas do país. Aproveitando-se, o movimento reformista penetrou na burocracia estatal e agregou sobre as reformas introduzidas pelos militares, redirecionando-as em torno de novos objetivos. Os militares ampliaram e

integraram o sistema de saúde, mas privilegiavam a iniciativa privada. Os reformistas implementaram a municipalização, fortalecendo o setor público.

Dessa forma é possível identificar as manifestações dos grupos de interesse na estrutura, ou seja, o comportamento das coalizões diante das instituições. Nesse sentido, é preciso, sobretudo, identificar os atores envolvidos em uma determinada política pública e compreender como se agregam em coalizões. Aqui se ressalta uma limitação do modelo de Mahoney e Thelen (2010) que não prevê ferramentas para tanto. Por outro lado, uma vez identificadas as coalizões e seus interesses, o equilíbrio de poder e a dinâmica da distribuição dos recursos, aí sim se pode pensar o tipo de mudança e como se comportam os agentes. A análise então assume a condição de relato histórico na medida em que são descritos eventos-chaves no desenrolar dos acontecimentos. Dois bons exemplos para a aplicação dessa abordagem seriam a análise da nova regulamentação do setor de energia elétrica brasileiro, bem como uma descrição da mudança institucional no que tange as políticas voltadas para a criança e o adolescente.

2.2 O Discurso como instrumento de coordenação das coalizões para mudança institucional

Schmidt (2008) argumenta que os cientistas políticos usam o conceito de ideia em três níveis de análise. No primeiro nível, ideias são políticas específicas ou soluções propostas pelos elaboradores das políticas (*policy makers*). No segundo nível, ideias são programas gerais que sustentam as políticas. Elas são paradigmas que refletem pressupostos ou princípios que orientam as políticas - quadros de referência que permitem aos atores se situarem no mundo. Schmidt (2008, p. 306) afirma que:

As ideias programáticas estão em um nível mais básico do que ideias sobre políticas porque definem os problemas que serão resolvidos por essas políticas, os aspectos a serem considerados, os objetivos; as normas, métodos e instrumentos que serão aplicados; e os ideais que pautam as ideias políticas mais imediatas propostas para resolver qualquer problema.

No nível terceiro nível, o mais genérico, estão as *public philosophies* ou *deep core beliefs* – visões de mundo que dão suporte as políticas e programas através da organização de ideias, valores e princípios do conhecimento e da sociedade. Schmidt (2008) lembra que ao contrário das ideias políticas e das ideias programáticas que são discutidas regularmente, as ideias filosóficas são pouco aparentes e são consideradas como pressupostos raramente contestados, a não ser em tempos de crise.

O conceito de discurso é, entretanto, mais amplo do que o de ideia. Discursos indicam as ideias apresentadas e os processos interativos pelos quais elas são comunicadas. Para Schmidt (2008, p, 309):

Na representação de ideias, um dado discurso pode servir para articular não só diferentes níveis de ideias (políticas, programas ou filosofias) de diferentes tipos (cognitivas ou normativas) como também formas de ideias: narrativas, mitos, estórias, memórias coletivas, imagens, cenários, entre outros.

Portanto, o discurso tem a capacidade de direcionar o pensamento político e as consequentes decisões em determinados caminhos. Discursos dizem respeito a como os argumentos são construídos e a como as ideias são representadas. Os argumentos técnicos e científicos são construídos como narrativas, aliados à análise de eventos, casos emblemáticos e cenários. Histórias acessíveis e convincentes sobre as causas do problema em questão, sobre o que precisa ser feito para remediá-lo e sobre como se ajustam aos valores da sociedade, são construídas. Além disso, as dimensões do discurso englobam além do seu conteúdo, considerações sobre a quem dizer, como, por que, quando e onde dizer. Finalmente, assim como as ideias, os discursos podem ser classificados em dois tipos. O discurso coordenativo diz respeito à construção da política e o discurso comunicativo refere-se à necessidade da política (SCHMIDT, 2008).

Uma vez caracterizados os conceitos de ideias e discursos, pergunta-se como atuam enquanto instrumentos de mudança institucional. Ora, considerando que a realidade é socialmente construída, ou seja, indivíduos e organizações estão engajados em um constante processo de atribuição de significados aos estímulos e suas respostas, o discurso então atua como a manifestação intencional da compreensão de um ator em um determinado contexto.

Recorrendo a lógica da adequação (March, 2010), o discurso compõe uma identidade de referência a ser seguida e uma vez interpretada, irá gerar uma resposta do agente que poderá se traduzir em um novo discurso, reproduzindo a instituição de referência ou questionando-a. Seguindo March (2010), de acordo com a lógica das consequências, pode-se dizer que o discurso é a manifestação das preferências, a objetificação das alternativas e consequências. O discurso se traduz em ações concretas e eventualmente, manifesta-se em produtos tangíveis. Por exemplo, a dimensão simbólica de um objeto é coerente com as ideias de quem o projetou e caracteriza uma estratégia de comunicação e ressonância do discurso.

Na linguagem institucional, o discurso pode ser entendido como a própria instituição, formal ou informal, ou como a leitura que se faz delas. Afinal, os atores ao mesmo tempo em

que agem segundo as instituições, são capazes de desenvolver um diálogo quanto a sua adequação ou pertinência (há uma distribuição satisfatória dos recursos?).

O discurso é, enquanto ferramenta de mudança institucional (um instrumento comportamental), o meio pelo qual as ideias são comunicadas e então alvo dos processos interpretativos. Schmidt (2008, p. 310) sustenta que:

O discurso contribui para o sucesso ou fracasso de uma ideia principalmente pela forma como articula o seu conteúdo substantivo. O que torna o discurso eficaz diz muito respeito sobre aquilo que torna a ideia eficaz: relevância da questão em pauta, adequação, aplicabilidade, apropriação e ressonância. Mas, além disso, a credibilidade do discurso pode se beneficiar da consistência e coerência entre setores da política, mesmo que uma dose de ambigüidade também seja esperada.

Ao pensar a mudança institucional como um processo dinâmico e cotidiano, não necessariamente dependente de eventos-chaves externos (como janelas de oportunidade), vislumbra-se as instituições como constitutivas (o contexto no qual os agentes pensam, falam e agem) e como constituídas– resultado do pensamento, das palavras e das ações dos agentes. As instituições são ao mesmo tempo estruturas que limitam os atores e construtos criados e alterados por eles.

Saraiva, Pimenta e Corrêa (2004, p. 66) analisam o papel da matriz discursiva caracterizando-a como um instrumento de poder:

Os discursos se apresentam, portanto, como ações essencialmente estratégicas nas quais o locutor procura exercer o poder sobre o ator por meio de ameaças de coação, tanto internas quanto externas, por meio da deformação da ação comunicativa que pretende estabelecer. O que se quer, de fato, ainda que em muitos casos isso não seja mencionado de forma clara, é a busca de poder sobre os indivíduos com o intuito de conseguir sua cooperação.

A capacidade do discurso como instrumento de poder também é tratada por Crubellate, Grave e Mendes (2004). Eles afirmam que o Novo Institucionalismo agrega o aspecto cognitivo na análise das estruturas institucionalizadas, priorizando os processos de reprodução sem ignorar a ideia de ação simbólica como decorrente da confrontação aos padrões sociais predominantes. Apresentam também o conceito de empreendedor institucional, ou seja, “agentes que têm interesses em estruturas institucionais específicas e que detêm recursos que podem ser aplicados para influenciar as regras institucionalizadas” (CRUBELLATE; GRAVE; MENDES, 2004, p. 49). Os autores observam jogos de poder entre influentes atores sociais como uma das fontes de mudança institucional. Eles empreendem instituições para influenciar os padrões de relação social que organizam as

interações dentro e entre organizações. Para eles, agentes de menor influência são meros agentes reativos às instituições.

Nessa perspectiva, “o discurso, como processo interativo, permite que os agentes mudem as instituições, pois dada a sua natureza deliberativa, podem experimentar, formar opinião e falar sobre as instituições como objetos a distância, dissociando-se delas mesmo que continuem usando-as” (SCHMIDT, 2008, p. 316). Assim, indivíduos e organizações não somente se adaptam aos ambientes institucionais como também constroem e reconstróem essas estruturas. Os processos de institucionalização e de ação estratégica possuem então uma lógica complementar de mútuo condicionamento, reforço e mudança (CRUBELLATE; GRAVE; MENDES, 2004).

Para Peci, Vieira e Clegg (2006, p. 64) é através dos discursos que os processos de e institucionalização ocorrem: “relacionando os processos de institucionalização com o discurso, é aberto o espaço para incorporar uma dimensão negligenciada na análise institucional, que é a dimensão do poder (...) podemos dar um passo adiante na compreensão dos processos de seleção institucional”.

Concluindo, pode-se afirmar que a mudança institucional é uma prática cotidiana fruto da ação de atores que buscam uma nova configuração da estrutura de modo a obter para si uma condição satisfatória de distribuição dos recursos. O discurso é uma ferramenta capaz de ajudar a descrever a mudança institucional considerando-se o caráter de construção coletiva da realidade. Os agentes interpretam o ambiente institucional e então se conformam ou o confrontam por meio de decisões recheadas de uma carga simbólica que irá engatilhar novos processos interpretativos a partir da reação de outros agentes.

2.3 Advocacy Coalition Framework e o Modelo de Análise de Stakeholders

O modelo de Mahoney e Thelen (2010) lança luz sobre o processo de mudança institucional quando descreve tipos de agentes e suas estratégias de ação. Entretanto, é preciso considerar o processo de organização dos agentes, ou seja, a forma pela qual se agregam em grupos e, formando coalizões, empreenderão as mudanças pretendidas. Como as coalizões se formam? Como se comportam e se coordenam? A seguir, serão apresentados dois modelos que lidam com a formação de coalizões políticas e que podem auxiliar na tarefa de identificar os atores envolvidos no processo e explicar a formação dos grupos de interesses relacionados a uma determinada política pública: o Modelo de Coalizões de Advocacia e o Modelo de Análise de *Stakeholders*.

O modelo ACF procura descrever a origem e a dinâmica das coalizões de defesa interessadas em uma determinada política pública. O foco de sua análise reside nas crenças, ideias e valores dos atores envolvidos nas coalizões. São estes os elementos que guiam as decisões que irão influenciar a formação ou mudança de uma política pública. Segundo Weible, Sabatier e McQueen (2009), o ACF estabelece sua lógica causal e suas hipóteses nas seguintes premissas:

- o papel central da informação técnica e científica nos processos políticos;
- uma perspectiva de dez anos ou mais para entender a mudança política;
- os subsistemas políticos são as unidades primárias de análise;
- a existência de diversos atores de todos os níveis de governo, consultores, cientistas, e mídia;
- a perspectiva de que políticas e programas são melhores entendidos como traduções de crenças.

O modelo considera o indivíduo como racionalmente limitado e com habilidades restritas para processar estímulos. De acordo com Weible, Sabatier e McQueen (2009, p. 122), “o modelo explicitamente identifica as crenças como fatores causais do comportamento político”. Há um sistema hierárquico de crenças dos atores. No topo estão as *deep core beliefs*: são aquelas crenças mais abrangentes e estáveis e predominantemente normativas. No meio, estão as *policy core beliefs*: crenças moderadas em seu escopo e que ampliam a abrangência substantiva e geográfica do subsistema político. A especificidade das *policy core beliefs* de um subsistema as tornam ideais para a formação de coalizões e coordenação de atividades dentre os membros. Esse conjunto de crenças é resistente à mudança, mas se ajusta em resposta a verificação e refutação a partir de novas experiências e informação em maior grau do que as *deep core beliefs*. Finalmente, na base do sistema hierárquico, estão as *secondary beliefs*: crenças com um escopo substantivamente e geograficamente mais restrito e empiricamente fundamentadas. Em comparação com as demais, estas crenças são mais propensas a mudar no decorrer do tempo (WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009). Aqui fica claro como o Modelo de Coalizões de Advocacia se aproxima do Novo Institucionalismo Discursivo ao atribuir peso fundamental às ideias e ao discurso.

Os subsistemas políticos são as unidades primárias de análise. Internamente ao subsistema de política pública, os atores podem se agregar em até quatro coalizões de defesa, compostas de agentes governamentais e não governamentais reunidos a partir de dois critérios básicos: o compartilhamento de um conjunto de crenças normativas e causais, e o

engajamento em um nível não trivial de atividades coordenadas ao longo do tempo. Cada coalizão detém um determinado conjunto de recursos e opta por estratégias específicas, influenciadas pelo sistema de crenças, para atingir seus objetivos políticos (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Os diversos subsistemas operam dentro de um ambiente político mais amplo definido por parâmetros relativamente estáveis e eventos externos, restringidos por estruturas de oportunidade para coalizões de longo prazo, limitações de curto prazo, e recursos dos atores do subsistema. A Figura 1 apresenta graficamente o modelo MCA. Nota-se a presença dos *policy brokers*, ou agentes negociadores. Representação semelhante é observada por Crubellate, Grave e Mendes (2004) sob a denominação de empreendedores institucionais. Tentando influenciar os padrões formais de relação social entre e dentro das organizações, podem trazer relativa estabilidade ao comportamento social e diminuir o conflito entre coalizões. Os níveis de conflito refletem o grau de incompatibilidade entre as crenças fundamentais das coalizões concorrentes.

Desenvolvido no final dos anos 80, o modelo MCA sofreu revisão (Sabatier e Weible, 2007) e dois tipos de variáveis foram incluídos como importantes estruturas de oportunidade de longo prazo. A primeira é o grau de consenso requerido para mudanças significativas na política, o que afeta a densidade e composição das coalizões e as estratégias da coalizão para alcançar acordos. A segunda é o grau de abertura do sistema político.

O modelo original considerava apenas duas maneiras para mudança política em um subsistema político. A primeira corresponde a eventos externos ao subsistema, o que se define como mudanças no *policy core attributes* do subsistema. Mudanças socioeconômicas, opinião pública, coalizões de governo e outros subsistemas. Esses impactos externos podem forçar a mudança quando alteram e aumentam recursos, afetando o poder de coalizões e mudando crenças. A segunda forma para mudança é o *policy-oriented learning* (aprendizado orientado para a política). Este pode ser definido como “alterações relativamente duradouras de pensamento ou intenções comportamentais que resultam a partir de experiências ou/e de novas informações e que são orientadas com a definição ou revisão dos objetivos da política” (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999, p. 123). Devido à rigidez do sistema de crenças do ator, o aprendizado orientado para a política primeiramente afeta as crenças secundárias (*secondary beliefs*) ou aspectos secundários do subsistema político durante extensos períodos de tempo.

Além da mudança política por meio de eventos externos e pelo aprendizado, sugere-se, também, uma terceira alternativa que corresponde aos eventos internos no subsistema político. Esses eventos tendem a tornar claras falhas nas práticas internas. Finalmente, uma quarta

alternativa de mudança é possível a partir de acordos entre duas ou mais coalizões. Neste caso, observa-se o aprendizado entre coalizões, onde um ambiente institucional permite que as coalizões negociem, acordem e implementem o acordo. Sabatier e Weible (2007) identificam nove condições que influenciam a tendência de mudança política a partir dessa quarta alternativa: “condição sem saída” em que as partes estão sendo prejudicadas; liderança efetiva; normas para decisões consensuais; recursos financeiros de fontes diversas; duração do processo; compromisso dos membros; foco em questões empíricas; ênfase na construção de confiança; e falta de alternativas.

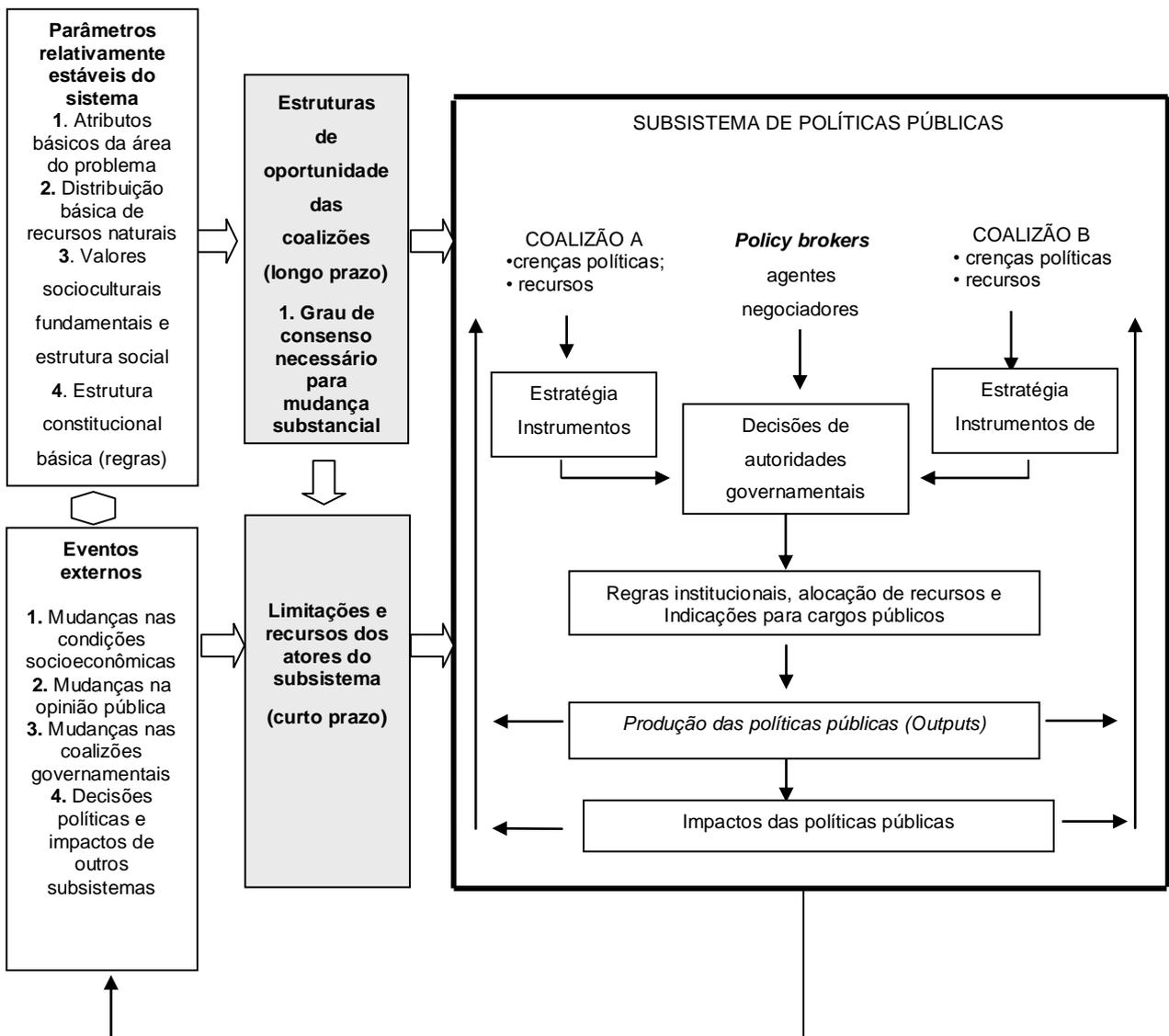


Figura 1: Diagrama do ACF.

Fonte: adaptado de Weible; Sabatier e McQueen (2009, p. 123).

Fazendo um balanço sobre a aplicação do modelo, percebe-se a existência de algumas oportunidades de pesquisa envolvendo o ACF: “áreas emergentes que merecem atenção empírica ou teórica incluem o papel das instituições e da dependência de recursos no modelo,

interdependência entre subsistemas, e coordenação dentro e dentre coalizões” (WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, p. 134, 2009). Weible (2006) faz observação semelhante ao afirmar que falta ao MCA variáveis institucionais claramente conceituadas e operacionalizadas que venham a estruturar a formação e o comportamento da coalizão, como encontrado na análise institucional e no modelo de desenvolvimento. Neste sentido, encaminha-se a discussão da presente tese: a mudança das instituições como resultado do comportamento das coalizões políticas analisado à luz do discurso, em condições de ambiguidade.

Após sucinta descrição do modelo MCA, cabe descrever e discutir a Teoria dos *Stakeholders* e contextualizá-la no âmbito das políticas públicas. Donaldson e Preston (1995) analisaram as contribuições encontradas na literatura sobre stakeholders e as classificaram como descritivas/empíricas, instrumentais e normativas. O primeiro tipo de contribuição foca nas características e comportamentos corporativos, enquanto o segundo tipo analisa o impacto dos *stakeholders* no desempenho da organização e o terceiro enfatiza o estudo das funções, da moral e dos princípios éticos das organizações. A construção dos princípios morais e éticos dos negócios pode definir o papel e a relevância dos *stakeholders* e, então, estabelecer as dimensões descritivo/empírica e instrumental da teoria.

Campos (2006) considera que a Teoria dos Stakeholders é sustentada pela Teoria da Agência e pela Teoria dos Custos de Transação. “Os custos de agência de transação podem ser reduzidos quando os participantes agem baseados na mútua cooperação, o que reduz os custos de elaboração, monitoramento e a necessidade de garantia das relações contratuais” (CAMPOS, 2006, p. 125). Os *stakeholders*, atores envolvidos ou interessados em uma relação entre organizações, possuem interesses legítimos sobre a atividade corporativa. Mas por que os agentes iriam agir de forma cooperativa? Segundo o autor, as negociações entre organizações e *stakeholders* são contínuas e problemas de compromisso impõem a necessidade de reduzir o oportunismo. Fala-se, inclusive, sobre sentimentos morais e reputação. Logo, a cooperação reduz custos de transação e de agência gerando negociações menos custosas em termos de elaboração, monitoramento e sanções legais previstas em contratos.

Diferente de Campos (2006), Gomes e Gomes (2007) enxergam a Teoria dos *Stakeholders* como uma “ponte” entre a Teoria da Dependência dos Recursos (a organização interage com o ambiente técnico, relacionado a produção de bens e serviços) e a Teoria Institucional (a organização interage com o ambiente institucional, referente às normas, leis e valores que guiam o comportamento). Nesse sentido, Oliver (1991) considera que segundo as

perspectivas institucional e da dependência de recursos, a escolha organizacional é limitada por pressões externas. Além disso, os ambientes são coletivos e interconectados e as organizações precisam responder as demandas e expectativas externas para sobreviverem (HANNAM e FREEMAN, 1977).

Relacionando-se com o ambiente externo, as organizações engajam-se em um processo de monitoramento e identificação dos agentes com os quais estão em contato: os *stakeholders*. Influenciados por Freeman (1984), Gomes e Gomes (2007, p. 82) descreveram os *stakeholders* como “pessoas, grupos sociais ou organizações que possuem interesse no sucesso de uma organização. Possuem poder para influenciar o comportamento e o desempenho das organizações e são afetados pela sua operação e produtos”. Para os autores, um modelo de análise dos *stakeholders* implica no desenho de um mapa em que estes são identificados e classificados segundo o grau de influência sobre a organização.

Savage, Nix, Whitehead e Blair (1991) classificam os *stakeholders* como primários ou secundários. Os primários mantêm relações formais e econômicas com a organização, enquanto os secundários não estabelecem relações diretas, mas são capazes de exercer influência assim como são influenciados pelas operações e produtos da organização. Já Mitchell, Agle e Wood (1997) elaboraram um modelo de identificação baseado em três dimensões: o poder para influenciar a organização, a legitimidade do relacionamento com a organização e a urgência da demanda que podem exercer sobre a organização.

A respeito do poder que um *stakeholder* tem para influenciar as operações de uma organização, Mitchell, Agle e Wood (1997) sugerem três fontes possíveis: normativo, baseado em leis e normas às quais a organização não tem controle; coercitivo, baseado em meios físicos; e utilitário, relacionado a dependência de recursos. Gomes e Gomes (2007) citam ainda Hardy (1966) que propõe o poder baseado nas seguintes dimensões: posse de recursos, acesso a tomada de decisão e controle dos *status quo* através da manipulação de significados. Sobre a urgência da demanda, Mitchell, Agle e Wood (1997) a classificam como o grau com que a demanda do stakeholder merece atenção imediata da organização. Dois atributos caracterizam tal urgência: sensibilidade ao tempo e o teor crítico. Em outras palavras, o grau com que um atraso em dar atenção à questão é inaceitável e a importância da demanda ou do relacionamento para o *stakeholder*. Finalmente, a terceira dimensão do modelo de identificação propostos por Mitchell, Agle e Wood (1997) diz respeito à legitimidade do relacionamento: é preciso legitimidade legal junto à organização, isto é, seus interesses precisam ser reconhecidos como sendo legítimos.

Bryson (1995) ao argumentar que a análise dos *stakeholders* normalmente obedece às seguintes etapas: identificação dos atores, identificação do critério utilizado pelo ator para avaliar o desempenho da organização, identificação de como eles podem influenciar a organização, identificação de como a organização está atendendo as demandas do *stakeholder*, identificação dos recursos que a organização precisa de cada ator e identificação do quão importante cada ator é para a organização. Esse último fator também pode ser chamado de saliência do *stakeholder*. Savage *et al* (1991) indicam uma matriz de saliência que busca classificá-los a partir do potencial de ameaça ou de cooperação com a organização. O resultado dessa análise é uma classificação em quatro tipos: *supportive stakeholders*, *marginal stakeholders*, *nonsupportive stakeholders* e *mixed blessing stakeholders*. Gomes (2005, p. 183) conclui que “a teoria dos stakeholders pode oferecer alternativas para diminuir a complexidade da percepção sobre o ambiente ao possibilitar a identificação de cada uma das influências externas”.

Em uma análise da influência dos *stakeholders* em governos locais, Gomes, Liddle e Gomes (2010, p. 719) encontraram cinco fontes de influência nos processos de tomada de decisão: “governos locais tomam decisões influenciados pela regulação, colaboração, orientação, legitimação e inspeção de stakeholders que precisam ser levados em consideração na formulação das estratégias e na gestão do desempenho”. Logo, cinco *clusters* são identificados conforme o tipo de influência que exercem: reguladores, colaboradores, definidores da agenda, controladores e legitimadores.

Segundo Weible (2006), a análise de stakeholders além de se propor a responder as questões sobre quem deve ser levado em consideração, deve incluir as seguintes considerações: quais são os valores/crenças e interesses dos stakeholders? Quem controla os recursos críticos? Com quem formam coalizões? Quais estratégias e arenas institucionais eles usam para alcançar seus objetivos? Respondendo essas questões, a análise de stakeholders gera benefícios ao fornecer um guia para investigar as percepções desses agentes a respeito da severidade, causas e propósitos de um dado problema, a distribuição dos recursos dentre as coalizões e as arenas institucionais disponíveis para influenciar a política. Além disso, viabiliza o mapeamento da comunidade política e possibilita que os analistas recomendem aos clientes se as alternativas que estão considerando são suficientemente amplas em escopo ou se são estratégias de longo prazo.

Quanto às limitações da análise de stakeholders, pode-se dizer que normalmente os pesquisadores criam tipologias ou matrizes de variáveis chaves, como alianças, interesses, recursos e posições políticas, mas não especificam uma base teórica para explicar a

interdependência causal entre essas variáveis nem como uma combinação dessas variáveis influencia mudança política ou de valores. Além disso, muitas das aplicações da análise de stakeholders foca em um determinado evento ou arena institucional, o que limita o alcance substantivo das conclusões da política e sua utilidade ao longo do tempo (WEIBLE, 2006). Na mesma linha Gomes (2006, p. 79) analisa que a “a Teoria dos Stakeholders se mantém vaga porque não explica a complexidade dos relacionamentos entre as organizações e as pessoas, grupos sociais e outras organizações em seu ambiente”.

Isto posto, torna-se relevante uma teoria que considere um escopo maior do subsistema, reconhecendo que os stakeholders não estão somente preocupados com apenas uma arena institucional ou alternativa, mas sim com os resultados de todo um subsistema político durante longos períodos de tempo. Neste momento a aplicação do modelo MCA pode contribuir para Teoria dos Stakeholders. Para Weible, (2006, p. 95):

Uma análise de *stakeholders* do tipo MCA chama a atenção dos analistas políticos para as dinâmicas dentro de subsistemas com múltiplos atores que são motivados por suas crenças, estruturam seus relacionamentos em coalizões de defesa e tentam influenciar a política utilizando múltiplos recursos e arenas (...) a análise de stakeholders é definida por meio da identificação de oportunidades e obstáculos para calcular a probabilidade que uma estratégia, arena institucional ou alternativa terá sucesso em iniciar ou impedir mudança política e de crença.

O modelo MCA pode contribuir para a análise de stakeholders porque considera como unidade de análise não um evento ou arena política, mas sim um subsistema político. O modelo possui premissas e hipóteses explícitas sobre: os limites substantivos e territoriais de uma questão política e sobre quem incluir na análise; a estrutura das crenças e motivações individuais que influenciam a política; as motivações individuais para compor relacionamentos (as coalizões); a identificação dos recursos dos stakeholders e as arenas institucionais disponíveis; os fatores necessários para produzir maiores e menores mudanças políticas (WEIBLE, 2006).

Concluindo, os modelos de análise de *stakeholders* (Mitchell, Agle e Wood, 1997; Gomes, Liddle e Gomes, 2010) tem como contribuição principal a identificação dos atores envolvidos no contexto. Representa um mapeamento da estrutura na qual a política pública está sendo desenvolvida. Além disso, permite que sejam classificados e hierarquizados conforme o grau de poder e influência que exercem nos processos decisórios relacionados à política.

O modelo MCA (Weible, Sabatier e McQueen 2007) por sua vez permite que os stakeholders identificados sejam agregados em coalizões de defesa a partir de valores e

crenças compartilhadas, refinando o mapeamento previamente realizado. Não obstante, o modelo contribui com uma série de proposições a respeito do comportamento das coalizões em relação a criação ou a implementação da política pública, como por exemplo as dinâmicas de aprendizagem e compartilhamento de valores entre e dentro das coalizões. Outra contribuição do MCA (e aí nota-se uma aproximação com o modelo de Thelen de mudança gradual e transformativa) é o fato de que a ação das coalizões é colocada em perspectiva temporal. Enquanto a análise de stakeholders por si só representa uma fotografia em um determinado momento, segundo os outros dois modelos o horizonte estudado é superior ao de 10 anos. As vantagens daí decorrentes convergem para a descrição mais precisa do comportamento dos atores em relação às instituições. Pode-se descrever como as instituições foram alvo de mudança e como foram se comportando as coalizões.

Pensando a respeito do modelo de Mahoney e Thelen, (2010), as contribuições estão direcionadas a classificação das coalizões segundo as estratégias adotadas para provocar a mudança institucional, algo não previsto pelo modelo MCA nem pelo modelo de análise de stakeholders. Na verdade, Thelen propõe tipos de agentes (insurgentes, simbióticos, subversivos e oportunistas) e uma classificação das estratégias empregadas (substituição, por camadas, deslocamento e conversão).

Finalmente, o discurso surge como um elemento que aproxima os dois modelos usados para descrever e explicar o comportamento das coalizões e grupos de interesse (considerando então que o modelo de análise de stakeholders se restringe a identificação dos atores). Afinal, os processos de interpretação, compreensão e comunicação de crenças e valores são centrais no MCA, assim como são os processos de interpretação das instituições no modelo de mudanças gradual e transformativa. De fato, nos dois modelos os processos interpretativos subjetivos e intersubjetivos em relação às instituições explicariam a mudança institucional pela força da agência. O discurso deverá preencher a lacuna teórica que diz respeito aos problemas de coordenação interna e entre as coalizões. Com o auxílio do quadro a seguir conclui-se este capítulo consolidando as premissas, limitações e contribuições dos modelos teóricos que subsidiam a presente pesquisa.

	Premissas	Limitações	Principais contribuições
Thelen	<ul style="list-style-type: none"> - O sistema é composto por múltiplos atores com interesses diversos e desigual distribuição de poder; - Os atores interpretam as instituições de maneiras diferentes; - As preferências e interesses de cada ator podem ser ambíguos; - A agência provoca também consequências não premeditadas; - Os atores permeiam múltiplos ambientes institucionais complexos. - As instituições atuam como instrumentos distributivos de recursos com implicações de poder, de modo que os arranjos institucionais passam a refletir os interesses de coalizões; - A mudança incremental emerge nos <i>gaps</i> entre a regra e sua interpretação ou entre a regra e a sua aplicação. - As mudanças são determinadas pelas características do contexto político (possibilidade de veto), pelas características da própria instituição (interpretação e sua aplicação) e pelo tipo de agente da mudança dominante; 	<ul style="list-style-type: none"> - Não prevê uma ferramenta específica para identificar os atores envolvidos em uma determinada política pública; - Não busca compreender como esses atores constituem coalizões ou grupos de interesse; - Ao focar nas estratégias utilizadas para provocar a mudança institucional, negligencia as dinâmicas internas das coalizões e grupos de interesse, bem como questões de coordenação entre si; - A análise das estratégias adotadas pode ser limitada pela influência da adequação aos tipos pré-estabelecidos de mudança gradual transformativa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Descreve as estratégias utilizadas pelos agentes de mudança tipificando-as em alternativas de mudança gradual transformativa; - Caracteriza os atores envolvidos estabelecendo uma tipologia de comportamentos adotados; - Fornece um relato histórico do processo de mudança institucional relacionada a uma determinada política pública.
Modelo de Coalizões de Advocacia	<ul style="list-style-type: none"> - O papel central da informação técnica e científica nos processos políticos; - uma perspectiva de dez anos ou mais para entender a mudança política; - Os subsistemas políticos são as unidades primárias de análise; - A existência de diversos atores de todos os níveis de governo, consultores, cientistas, e mídia; - A perspectiva de que políticas e programas são melhores entendidos como traduções de crenças. - O indivíduo como racionalmente limitado e com habilidades restritas para processar estímulos; - O modelo explicitamente identifica as crenças como fatores causais do comportamento político. 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta ao MCA variáveis institucionais claramente conceituadas e operacionalizadas que estruturam a formação e o comportamento da coalizão*; - Não prioriza o papel das instituições e da dependência de recursos**; - Não responde sobre os processos de coordenação dentro e dentre coalizões**; - Não considera explicitamente a mudança institucional um resultado do comportamento das coalizões. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelece critério para o agrupamento dos atores envolvidos por meio da constituição de coalizões; - Descreve a origem e a dinâmica das coalizões de defesa interessadas em uma determinada política pública; - Enfatiza a importância das crenças, idéias e valores dos atores envolvidos nas coalizões; - Considera a figura do <i>policy broker</i> como agente negociador entre coalizões;
Modelo de análise de Stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> - Os atores envolvidos ou interessados em uma relação entre organizações, possuem interesses legítimos sobre a atividade corporativa; - A cooperação entre os atores reduz custos de transação e de agência; - A escolha organizacional é limitada por pressões externas; - Os ambientes são coletivos e interconectados, portanto as organizações precisam responder as demandas e expectativas externas para sobreviverem. 	<ul style="list-style-type: none"> - Prioriza relações de cooperação; - Não busca compreender a formação de coalizões ou grupos de interesse; - Negligencia a influência das instituições sobre o comportamento dos agentes; - Foca nos interesses desconsiderando crenças e valores dos agentes; - Ignora a mudança institucional como resultado da ação dos atores; - As análises normalmente são transversais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Apresenta ferramentas de identificação e monitoramento dos agentes com os quais um determinado ator está em contato; - Classifica tais agentes segundo o tipo e o grau de influência sobre a organização - Agrupa os agentes em clusters segundo o tipo de influência que exercem.

Quadro 3: Análise comparativa entre os modelos de Thelen, MCA e de Análise de Stakeholder.

Fonte: Elaboração do autor.

3. METODOLOGIA DE PESQUISA

Este trabalho tem como objeto de estudo o comportamento dos stakeholders e coalizões de defesa nos processos de mudança institucional gradual transformativa, observando a forma como resolvem os problemas de coordenação interna e entre si. Os estudos a respeito desse tipo de mudança institucional, de acordo com Thelen (2009), têm como premissa uma análise histórica dos eventos com um horizonte de pelo menos 10 anos. Tal premissa também é observada no Modelo de Coalizões de Advocacia (MCA), segundo Weible, Sabatier e McQueen (2009). Uma análise longitudinal foi, entretanto, um diferencial na aplicação dos modelos de análise de stakeholders. Este capítulo tem como objetivo apresentar e discutir os procedimentos metodológicos que permitiram a conclusão do estudo.

3.1 Procedimentos Metodológicos

Considerando, então, a necessidade de abordar a questão com um recorte temporal adequado, a aplicação do método de estudo de caso pareceu ser adequada. Aliás, na revisão bibliográfica realizada para a construção do referencial teórico deste projeto de pesquisa, percebeu-se que as abordagens empíricas dos modelos de mudança institucional gradual transformativa, MCA e modelo de análise de stakeholders se baseiam principalmente no desenvolvimento de estudos de caso (Gomes, Liddle e Gomes, 2010; Sabatier e Jenkins-Smith, 1993; Munro, 1993; Mawhinney, 1993; Araújo, 2007; Vianna, 2011, Faletti, 2010). Portanto, ao adotar essa estratégia, os objetivos específicos da pesquisa puderam ser contemplados ao mesmo tempo em que os modelos teóricos adotados puderam ser aplicados de tal modo que suas proposições fossem ilustradas e testadas.

Stake (2000) identifica três tipos de estudos de caso: intrínseco, instrumental e cumulativo (*collective study cases*). O estudo de caso intrínseco representa um interesse primordial sobre o caso em si. O propósito não é o entendimento de algum construto ou fenômeno, nem o desenvolvimento de teoria, mas sim a compreensão das especificidades daquele caso. Ao contrário, no estudo de caso instrumental a intenção é promover *insights* a respeito de alguma questão ou expor alguma generalização. O caso assume um papel de suporte, facilitando o entendimento da questão. Aqui, o pesquisador possui além do interesse sobre o caso específico, outros interesses externos relacionados a um fenômeno ou teoria. Finalmente, o autor aponta o estudo de caso cumulativo em que o foco não está em um caso

único, mas sim em um conjunto de casos que podem ajudar a entender e explicar determinado fenômeno. É um estudo instrumental estendido a vários casos que podem ou não ser similares, representarem redundância ou variedade, mas que tem como interesse primário o melhor entendimento ou teorização a respeito de uma gama ainda mais ampla de casos.

Isto posto, entende-se que, neste trabalho, o estudo de caso foi do tipo instrumental uma vez que o seu objetivo geral envolveu a descrição do processo de mudança institucional gradual transformativa por meio da aplicação de modelos teóricos pré-concebidos em um enfoque descritivo e causal. Sobre os méritos dessa estratégia metodológica, Stake (2000, p. 448) pondera que:

Os estudos de caso têm valor porque podem refinar uma teoria e sugerir outras questões para novas investigações, assim como podem ajudar a estabelecer os limites para as generalizações. Estudos de caso também podem servir como uma força disciplinadora no estabelecimento de políticas públicas e como reflexão sobre as experiências humanas.

Logo, o estudo foi realizado a partir do caso da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Nos últimos trinta e sete anos, desde os Estudos de Inventário Hidrelétrico da Bacia Hidrográfica do Rio Xingu em 1975, diversos atores interessados têm se engajado em uma disputa acirrada sobre a viabilidade e a construção da usina até que, em 2010, o leilão para sua construção e operação foi realizado e vencido pelo Consórcio Norte Energia.

O caso de Belo Monte parece suportar as premissas teóricas do projeto. Afinal, trata-se de uma história de conflito de interesses entre diversos atores que se uniram em coalizões de defesa e que recentemente coincidiu com a formulação de um novo modelo para o mercado de energia elétrica no país, abrindo espaço para a participação de organizações privadas e estrangeiras. De fato, os diversos agentes engajaram-se em diversos movimentos objetivando mudança institucional gradual e transformativa. Com o início de seu funcionamento previsto para 2015, Belo Monte tem ocupado a agenda dos meios de comunicação despertando um diálogo social marcado por iniciativas pró e contra e que indicam a mobilização de setores importantes da sociedade. De fato, nos últimos anos muito se falou a respeito da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

Segundo Stake (2000), as etapas que o pesquisador normalmente deve percorrer ao trabalhar com o estudo de caso e que orientaram esta pesquisa foram: delimitar o caso, definindo o objeto de estudo; selecionar o fenômeno, temas ou questões, ou seja, as perguntas de pesquisa; procurar por padrões de dados para desenvolver as questões; triangular as observações e as bases para a interpretação; selecionar interpretações alternativas;

desenvolver proposições ou generalizações sobre o caso.

3.2. Coleta e análise dos dados

A opção pela pesquisa qualitativa determina a construção de um *corpus*, isto é, o princípio que permite a coleta sistemática de dados sem seguir a lógica da amostragem estatística. A sugestão para a construção de um *corpus* nas ciências sociais parte dos linguistas e consiste em três regras: o caminho por etapas (selecionar, analisar, selecionar de novo a variedade de estratos e função precedendo a variedade de representações); a caracterização da variedade das representações, tendo prioridade sobre sua ancoragem em categorias de pessoas existentes; e, finalmente, maximizar a variedade de representações ampliando o espectro de estratos/funções em consideração (BAUER, 2002).

A coleta dos dados se deu por meio de pesquisa documental e pela abordagem dos indivíduos envolvidos na história de Belo Monte através de entrevistas em profundidade. Em um primeiro momento, foi realizada ampla busca por documentos oficiais como leis específicas, atas de reunião, atas de assembléias e consultas públicas, relatórios técnicos, editais e demais arquivos de acesso público. Após um exame preliminar dos documentos, foi elaborado um roteiro específico para a realização de entrevista exploratória com um técnico da Eletronorte que teve envolvimento com Belo Monte entre os anos de 1999 e 2002. Para Gaskell (2002), a entrevista qualitativa pode descrever, desenvolver ou testar conceitos, assumindo que existem perspectivas ou pontos de vista sobre os fatos diferentes daqueles da pessoa que inicia a entrevista. A partir dessa entrevista foi elaborada uma lista preliminar de atores-chaves para que se tivesse início uma segunda etapa de coleta de dados com a realização de outras entrevistas. Também foi possível elaborar uma versão definitiva do roteiro que seria utilizado nas demais entrevistas, conduzidas entre agosto e novembro de 2012 em Brasília, Belém e Altamira. Os encontros foram agendados e à medida que as entrevistas iam ocorrendo, a técnica bola-de-neve foi empregada para a seleção de novos atores a serem entrevistados. Esta técnica consiste em solicitar que um indivíduo que tenha sido abordado indique outro para participar da pesquisa por julgar sua contribuição relevante (MALHOTRA, 2001). Os entrevistados então representam organizações que constituem os stakeholders da usina de Belo Monte. Ao selecioná-los, procurou-se respeitar o equilíbrio a respeito do posicionamento favorável ou contrário a Belo Monte.

Dessa forma, foram realizadas 16 (dezesesseis) entrevistas que totalizaram 924 minutos. Cada uma teve duração média de 58 minutos. Esse número foi determinado pelo princípio da saturação, isto é, o fim do ciclo de coleta de dados. O estado de saturação é alcançado quando

a inclusão de novos estratos não agrega nada de novo. Mesmo porque existe um número limitado de pontos de vista sobre um determinado tópico dentro de um meio social específico (GASKELL, 2002).

A condução das entrevistas seguiu a orientação de Gil (1995), ou seja, foram explicadas as finalidades da visita, o objetivo da pesquisa, a importância do assunto e o seu caráter confidencial. Tudo isso para que se criasse a necessária atmosfera de cordialidade e simpatia, aproximando entrevistador e entrevistado. As entrevistas foram então tratadas como uma produção prática e dinâmica, ou seja, seus significados foram alcançados por meio da interação entre o entrevistador e o respondente (GUBRIUM e HOLSTEIN, 2000). No encontro face a face entre as duas partes, isto é, no momento em que as questões são formuladas e respondidas, há a oportunidade para uma flexibilidade maior na dedução de informações e, além disto, a possibilidade para que o entrevistador observe não só o indivíduo, mas também a situação total à qual ele está reagindo (SELLTIZ et al, 1965). Ou seja, deve-se observar não só o que é dito, mas como é dito.

A opção pelas entrevistas qualitativas em profundidade com roteiro semi-estruturado pode ser explicada por meio das seguintes considerações de Flick (2002, p.117):

A fim de tornar acessíveis as partes do conhecimento no estudo de um tema concreto, uma entrevista deve responder a critérios específicos: deve combinar convites para narrar acontecimentos concretos (que sejam relevantes ao tema em estudo) com perguntas mais gerais que busquem respostas mais amplas (tais como definições, argumentação, etc) de relevância pontual. Deve mencionar situações concretas em que se pode pressupor porque os entrevistados possuem determinadas experiências. Deve ser suficientemente aberta para permitir que o entrevistado selecione os episódios ou situações que ele quer contar, e também para decidir que forma de apresentação ele quer dar (ex: narrativa ou descrição). O ponto de referência deve ser a relevância subjetiva da situação para o entrevistado.

Com o objetivo de entrevistar atores-chaves residentes no Pará, dados foram coletados nas cidades de Belém e Altamira entre os dias 9 e 19 de outubro de 2012. A coleta de dados coincidiu inclusive com o período do Círio de Nazaré, o que acabou dificultando o agendamento de algumas entrevistas. Nessa época, a cidade de Belém se mobiliza em torno do evento. Seus moradores recebem familiares do interior e de outras regiões do país fazendo com que a população local quase dobre. Após os primeiros dias na capital, quando foram realizadas quatro entrevistas, partiu-se em um voo de aproximadamente uma hora e meia em avião de pequeno porte até Altamira, as margens do rio Xingu e principal cidade impactada pelas obras da usina de Belo Monte. Além de entrevistar algumas lideranças locais, visitou-se

a entrada de alguns canteiros de obra. Se por um lado não foi possível visitar a parte interna das obras, ao caminhar pelas ruas da cidade observou-se alguns efeitos oriundos na construção da usina: do aumento da população, tais como: aparente incapacidade do sistema de coleta de lixo, filas gigantescas nas agências bancárias, trânsito caótico, hotéis lotados e comércio de rua efervescendo. Algumas fotografias registradas na viagem encontram-se presentes no Anexo B.

As entrevistas, uma vez transcritas, foram alvo de análise de conteúdo segundo as indicações de Bauer (2002). Com a análise desses dados, foi possível identificar os stakeholders envolvidos com Belo Monte e classificá-los conforme as categorias propostas pelos modelos de análise de stakeholders já mencionados.

Após a realização da etapa de coleta de dados por meio das entrevistas em profundidade, a atenção foi voltada novamente para a análise dos documentos que haviam sido coletados. Percebeu-se que os documentos em posse seriam insuficientes para a análise do estudo de caso segundo o Modelo de Coalizões de Advocacia e o Modelo de Mudança Gradual e Transformativa. Logo, foi preciso voltar a campo em busca das notas taquigráficas de audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Entre fevereiro e março de 2013, empreendeu-se a busca por esses documentos. Em visita às bibliotecas do Congresso, o pesquisador foi instruído sobre como acessar os dados pela Internet. Na ocasião da visita, também foi preenchido um formulário solicitando a disponibilização das notas taquigráficas de interesse. A Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação da Câmara dos Deputados disponibilizou por *e-mail*, no dia 31/5/13, os *links* em que poderiam ser acessados os pronunciamentos em plenário e as audiências realizadas pelas comissões da casa que fossem relacionadas a Belo Monte. Com isso, completou-se a segunda busca de documentos que subsidiaram o desenvolvimento do estudo.

Com o auxílio de software especializado (NVIVO8), os dados foram organizados, as categorias de análise foram estruturadas e assim deu-se início a análise documental. No processo de análise das notas taquigráficas de audiências públicas ocorridas na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal a respeito de Belo Monte ou do Setor Energético, foram analisadas 35 audiências ocorridas entre 1999 e 2013 (a lista com os sumários dessas audiências encontra-se no Anexo A). No total, foram 5.437 minutos de transcrições, ou aproximadamente 91 horas. Importante observar que três das audiências realizadas no Senado não tiveram sua duração registrada. Portanto, o número de horas analisadas é na realidade um pouco maior. Com ajuda do software, a partir da leitura das notas taquigráficas, foram sendo identificados os atores-chave, representantes dos inúmeros stakeholders previamente

mapeados, e ao mesmo tempo foi sendo montado um banco de dados com os trechos significativos de seus discursos. Em seguida, os fragmentos dos discursos selecionados foram alocados às categorias de análise, ou seja, à estrutura de crenças que havia sido construída a partir da análise preliminar de documentos e das entrevistas. Com isso, foi possível proceder a identificação das coalizões de advocacia e das questões mais controversas que pautavam os debates.

Além da análise de conteúdo, também foi realizada a análise de discurso. Para tanto, tomou-se por base as premissas da Análise de Discurso Crítica (ADC), segundo as orientações de Resende e Ramalho (2013) e Ramalho e Resende (2011). Para as autoras, “como ciência crítica, a ADC está preocupada com efeitos ideológicos que (sentidos de) textos possam ter sobre relações sociais, ações e interações, conhecimentos, crenças, atitudes, valores, identidades” (RESENDE e RAMALHO, 2013, p. 46). A abordagem teórico-metodológica da ADC descarta a possibilidade de pesquisas objetivas que acessariam diretamente a realidade. Segundo Resende e Ramalho (2013, p. 49) a ADC:

Baseia-se sim (cientificamente) na conjugação de compreensão, descrições e interpretações de propriedades do texto, e explanação, processo situado entre conceitos e material empírico, em que propriedades de textos particulares são “redescritas” com base em um arcabouço teórico particular.

Portanto a análise de discurso se enquadra bem com as premissas epistemológicas do estudo ao rejeitar que a linguagem é um meio neutro de refletir e descrever o mundo. Para Gill (2008, p. 245) as características básicas da análise de discurso envolvem:

O reconhecimento de que as maneiras como normalmente compreendemos o mundo são histórica e culturalmente específicas e relativas, a convicção de que o conhecimento é socialmente construído, isto é que nossas maneiras atuais de compreender o mundo são determinadas não pela natureza do mundo em si mesmo, mas pelos processos sociais.

A análise de discurso pode se dedicar ao discurso em si, a uma visão da linguagem como construtiva (criadora) e construída, ao discurso como forma de ação ou em sua organização retórica. Na verdade, tanto o texto quanto o contexto interpretativo precisam ser analisados. Dessa forma, descreveu-se o comportamento dos atores tentando estabelecer uma versão do mundo diante de versões competitivas conforme as indicações de Gill (2002). Conforme Schmidt (2008), o discurso não é apenas ideia, mas também contexto: onde, quando, como e por que e quem disse o que para quem são informações importantes para o entendimento do comportamento das coalizões.

Para a realização da análise de discurso, optou-se por trabalhar somente com as

audiências públicas realizadas na Câmara ou no Senado em que tivessem presentes representantes de todas as coalizões identificadas. Com o objetivo de respeitar as premissas dos modelos de análise empregados no estudo, foram selecionadas audiências ocorridas entre 1999 e 2012. Com isso, a seleção do corpus principal envolveu fragmentos de discurso das seguintes audiências públicas:

- Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, audiência realizada em 05/8/99;
- Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados, audiência realizada em 06/6/01;
- Comissão de Minas e Energia, audiência realizada em 10/4/02;
- Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional, audiência realizada em 15/10/08;
- Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, audiência realizada em 07/4/10;
- Subcomissão Temporária para acompanhar a execução das obras da usina de Belo Monte, audiência realizada em 07/12/10;
- Subcomissão Temporária para Acompanhar a Execução das Obras da Usina de Belo Monte do Senado, audiência realizada em 15/3/12.

Ao proceder a análise de discurso, optou-se por trabalhar segundo a indicação de Ramalho e Resende (2011) com os Modos Gerais de Operação da Ideologia e as Estratégias Típicas de Construção Simbólica propostos por Thompson (1995; 2002). Segundo a abordagem interpretativista, os fragmentos de discurso foram sendo caracterizados conforme tais categorias, justificando-se a categorização com breves explicações.

Finalmente, acredita-se que a estratégia metodológica estabelecida se beneficiou com a triangulação dos dados, numa confrontação entre aqueles obtidos por meio da análise de documentos oficiais com os dados obtidos através das entrevistas e com a literatura disponível sobre o tema.

3.3 A construção do caso: confrontando os dados e os modelos teóricos

Como mencionado anteriormente, o modelo de Análise de *Stakeholders* sugerido por Mitchell, Agle e Wood (1997) tem como contribuição principal a identificação dos atores envolvidos em um determinada política pública. Ele representa um mapeamento da estrutura na qual a política pública é planejada e implementada. Além disso, permite que os atores envolvidos sejam classificados segundo o grau de poder e influência que exercem nos

processos decisórios que digam respeito à política. Por outro lado, o modelo de Gomes, Liddle e Gomes (2010) permite caracterizar o tipo de influência que os atores podem exercer.

O modelo MCA (Weible, Sabatier e McQueen, 2007) por sua vez permite que os stakeholders identificados sejam agregados em coalizões de advocacia segundo valores e crenças compartilhadas, refinando o mapeamento já realizado. Além disso, este modelo contribui com uma série de proposições a respeito do comportamento das coalizões em relação a criação ou a implementação da política pública, como, por exemplo, as dinâmicas de aprendizagem e compartilhamento de valores entre e dentro das coalizões. Outra contribuição do MCA é o fato de que a ação das coalizões é colocada em perspectiva temporal. As vantagens daí decorrentes convergem para a descrição mais precisa do comportamento dos atores em relação às instituições. Pode-se descrever como as instituições foram alvo de mudança e como foram se comportando as coalizões.

Sabatier e Jenkins-Smith (1993) reuniram em seu livro *Policy Change and Learning* diversos estudos de caso com aplicações do Modelo de Coalizões de Advocacia (MCA). As decisões de cunho metodológico tomadas nesta pesquisa refletem as práticas observadas nestes estudos, nas sugestões feitas pelos próprios autores no apêndice metodológico do livro, bem como no que foi observado em pesquisas mais recentes desenvolvidas no Brasil envolvendo o MCA. Nos estudos de casos mencionados, as abordagens são tanto quantitativas quanto qualitativas. Dentre eles, destacam-se o estudo pioneiro de Sabatier e Jenkins-Smith (1993) sobre o Lago Tahoe, o trabalho de Munro (1993) sobre a política de águas e transposições na Califórnia, a pesquisa de Mawhinney (1993) sobre as mudanças políticas no sistema educacional do Canadá, o estudo de Araújo (2007) sobre a política nacional sobre biodiversidade e florestas e o trabalho de Vianna (2011) a respeito da transposição do rio São Francisco.

Com relação a definição das crenças que especificaram as diferentes coalizões de defesa, a estratégia adotada foi tomar como base as entrevistas em profundidade e a leitura preliminar de documentos oficiais, cartas e manifestos dos atores envolvidos. Além disso, a partir de um resgate histórico da discussão sobre o empreendimento foi possível definir os chamados Parâmetros Relativamente Estáveis do Sistema. Ou seja, aspectos do problema e do contexto que são compartilhados pelos atores limitando suas crenças, recursos e estratégias (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

Na pesquisa de Vianna (2011), a escolha de como identificar as crenças foi baseada no resgate histórico e na definição dos Parâmetros Relativamente Estáveis do Sistema. Já na pesquisa de Araújo (2007), a opção se deu pelo exame exploratório dos documentos

coletados. Sabatier e Jenkins-Smith (1993) sugerem a construção de um código de análise documental em que se sistematize as diferentes posturas dos atores em relação aos temas inseridos no subsistema político estudado, organizando então as categorias de crenças.

Uma vez desenvolvido o Mapeamento dos Parâmetros Relativamente Estáveis do Sistema, procedeu-se à elaboração do código de análise documental, no qual são estruturadas as crenças dos atores segundo o Modelo de Coalizões de Advocacia.

Pensando a respeito do modelo de Mudança Institucional Gradual e Transformativa (Thelen, 2009), as contribuições estão direcionadas à classificação das coalizões segundo as estratégias adotadas para provocar a mudança institucional, algo não previsto pelo MCA nem pelos modelos de análise de *stakeholders*. Na verdade, a autora propõe tipos de agentes (insurgentes, simbióticos, subversivos e oportunistas) e uma classificação das estratégias empregadas (substituição, por camadas, deslocamento e conversão).

Finalmente, o discurso surge como um elemento que aproxima os dois modelos usados para descrever e explicar o comportamento das coalizões e grupos de interesse (considerando então que o modelo de análise de *stakeholders* se restringe a identificação dos atores). Afinal, os processos de interpretação, compreensão e comunicação de crenças e valores são centrais no MCA, assim como são os processos de interpretação das instituições no modelo que trata de mudança institucional. De fato, nos dois modelos os processos interpretativos subjetivos e intersubjetivos em relação às instituições explicariam a mudança institucional pela força da agência. Como esperado, o discurso preencheu a lacuna teórica que diz respeito aos problemas de coordenação interna e entre as coalizões. Portanto, resumidamente a construção do estudo de caso se deu a partir das seguintes etapas, conforme o quadro a seguir.

Etapas da construção do estudo de caso	Fontes de dados utilizadas	Tipos de análise de dados	Modelos teóricos relacionados
Levantamento do histórico de Belo Monte;	- Documentos oficiais; - Textos da mídia; - Entrevistas;	- Análise de conteúdo clássica – abordagem de Bauer (2002).	- Abordagem histórica tal qual a de Thelen (2009).
Identificação e classificação dos stakeholders;	- Entrevistas em profundidade com roteiro semi-estruturado.	- Análise de conteúdo clássica – abordagem de Bauer (2002).	- Modelos de Análise de Stakeholders (Gomes, Liddle e Gomes, 2010; Mitchell, Agle e Wood, 1997)
Identificação das	- Documentos oficiais;	- Análise de conteúdo	- Modelo de Coalizões de

coalizões	- Textos da mídia; - Entrevistas em profundidade com roteiro semi-estruturado.	clássica – abordagem de Bauer (2002) com recomendações de Jenkins-Smith e Sabatier (1993);	Advocacia (Jenkins-Smith e Sabatier, 1993; Weible, Sabatier e Mcqueen, 2007).
Descrição do comportamento das coalizões ao longo do período determinado	- Documentos oficiais; - Textos da mídia; - Entrevistas em profundidade com roteiro semi-estruturado.	- Análise de conteúdo clássica – abordagem de Bauer (2002) com recomendações de Jenkins-Smith e Sabatier (1993);	- Modelo de Coalizões de Advocacia (Jenkins-Smith e Sabatier, 1993; Weible, Sabatier e Mcqueen, 2007); - Thelen (2009).
Descrição do modelo de coordenação dentro das coalizões e delas entre si;	- Documentos oficiais; - Textos da mídia; - Entrevistas em profundidade com roteiro semi-estruturado.	- Análise de conteúdo clássica – abordagem de Bauer (2008) com recomendações de Jenkins-Smith e Sabatier (1993); - Análise de Discurso Crítica – Resende e Ramalho, 2013.	- Modelo de Coalizões de Advocacia (Jenkins-Smith e Sabatier, 1993; Weible, Sabatier e Mcqueen, 2007); - Schmidt (2008).
Identificação das instituições e posicionamento institucional das coalizões;	- Documentos oficiais; - Entrevistas em profundidade com roteiro semi-estruturado.	- Análise de conteúdo clássica – abordagem de Bauer (2008) com recomendações de Jenkins-Smith e Sabatier (1993); - Análise de Discurso Crítica – Resende e Ramalho, 2013.	- Thelen (2009).
Análise do processo de mudança institucional como resultado da coordenação das coalizões	- Documentos oficiais; - Textos da mídia; - Entrevistas em profundidade com roteiro semi-estruturado.	- Análise de conteúdo clássica – abordagem de Bauer (2008); - Análise de Discurso Crítica – Resende e Ramalho, 2013.	- Modelo de Coalizões de Advocacia (Jenkins-Smith e Sabatier, 1993; Weible, Sabatier e Mcqueen, 2007); - Thelen (2009); - Schmidt (2008).

Quadro 4: Resumo das etapas de construção do estudo de caso

Fonte: Elaboração do autor

4. HISTÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO DA UHE BELO MONTE

O objetivo deste capítulo é descrever o caso da UHE Belo Monte fazendo um levantamento histórico com o registro dos acontecimentos mais importantes e suas datas. Além disso, pretende-se abordar o contexto atual em que o caso se desenvolve, ou seja, serão descritos o novo marco regulatório do Setor Elétrico e o panorama acerca da configuração da matriz energética brasileira e o estado atual e futuro da oferta e demanda por energia no país.

Ao realizar o resgate histórico de Belo Monte foi possível dividir sua trajetória em três períodos. Entre 1975 e 1989, tem-se uma época marcada pelo autoritarismo militar com muitos estudos e investimentos no Setor Energético. O ciclo se encerra com um episódio emblemático no I Encontro dos Povos Indígenas do Xingu em que uma índia encosta um facão em um diretor da Eletronorte. Entre 1990 e 2001, Belo Monte viveu um período de relativo esquecimento. Fora da agenda, retornou quando o país experimentou uma crise no fornecimento de energia elétrica. Entre 2002 e 2013, há o momento de retomada e novos estudos ganham fôlego. O Governo Federal define que será construída e as disputas em torno da implementação do projeto retornam. A seguir, serão apresentados cronologicamente os principais eventos que marcaram a história do CHE Belo Monte.

A década de 1970 foi marcada pelas grandes obras no Setor Energético. Foram construídas as hidrelétricas de Itaipu e Tucuruí, bem como a Central Nuclear de Angra dos Reis. Esses empreendimentos foram exemplo de uma era na qual havia a combinação de obras portentosas e investimentos vultosos dos governos militares. Em um modelo marcado pelo represamento de importantes rios, a prioridade era a produção de eletricidade, deixando-se de lado o uso múltiplo dos extensos reservatórios criados, como a navegação, irrigação e atividades produtivas. Na Conferência das Nações Unidas, realizada na Suécia em 1972, o Brasil defendeu a prioridade do crescimento industrial sobre a preservação ambiental. Entre 1967 e 1974, o crescimento real dos investimentos no setor no período, principalmente em hidrelétricas foi de 15% ao ano (CABRAL, 2009).

Em 1974, o governo Geisel (1974-1978) lançou o II Plano nacional de desenvolvimento (II PND), que reafirmava as empresas estatais como agentes principais no processo de substituição de importações de insumos e bens de capital e da meta de manter as taxas de crescimento do PIB na ordem de 10%. Entre 1970 e 1976, o número de empresas

federais pulou de 79 para 131. A ideia era minimizar as disparidades regionais explorando os recursos de acordo com as necessidades do país. A energia hidrelétrica era um desses recursos e a opção por esse modo de produção de energia parecia incontestável. No início dos anos 1970, as hidrelétricas geravam 78% da energia consumida no Brasil, sendo que 80% delas pertenciam a empresas públicas (CABRAL, 2009).

O II PND focava na indústria de base como estratégia para a substituição das importações. Uma das implicações dessa alternativa era a instalação do projeto da Alumínio Brasileiro (Albrás) no estado do Pará. Idealizado em 1974 pela Companhia Vale do Rio Doce para ser a maior fábrica de alumínio do mundo, dependia em grande parte da energia elétrica que seria produzida pela UHE Tucuruí, localizada no rio Tocantins. Além disso, o país precisou lidar com o choque do petróleo, reforçando os investimentos na hidroeletricidade para diminuir o consumo de combustíveis fósseis.

Apesar dos grandes investimentos (entre 1970 e 1980 a taxa anual de crescimento de geração de energia elétrica ficou acima de 10%) previu-se que uma crise no fornecimento poderia eclodir em 15 anos. Dessa forma, foi firmado o acordo nuclear assinado pelo Brasil com a Alemanha em 27 de junho de 1975. A previsão inicial era construir oito usinas nucleares com potencial de 10,4 mil megawatts. Essa proposta foi sendo reconhecida inviável até que o número de usinas previstas chegou a três. Ao mesmo tempo, estudos apontavam que depois das unidades hidrelétricas de Xingó, no rio São Francisco, e de Itaipu, as regiões Nordeste e Sudeste não mais ofereceriam condições para a realização de grandes aproveitamentos energéticos. Nos cálculos dos técnicos, a região Norte respondia por aproximadamente 50% do potencial hidrelétrico brasileiro (CABRAL, 2009). O desafio não era simplesmente construir usinas, mas interligá-las em uma ampla rede de transmissão de energia.

Dessa forma, a Eletrobrás foi reestruturada em 1973 pela Lei nº 5.899 (também conhecida como Lei de Itaipu) com a criação de quatro empresas subsidiárias de geração de energia: Eletrosul, Furnas, Chesf e Eletronorte. A mesma lei criou os Grupos Coordenadores para Operação Interligada (GCOI) que tinham como missão garantir o suprimento do sistema distribuidor, gerenciando a participação das concessionárias federais e estaduais e racionalizando o uso da capacidade instalada. A nova legislação determinou a obrigatoriedade de compra da energia de Itaipu por Furnas e Eletrosul. No ano seguinte, o Decreto-Lei nº 1.383 promoveu a igualdade das tarifas em todo o território nacional. Em outras palavras, o governo subsidiava a energia nas regiões mais distantes dos maiores centros consumidores.

Observa-se que os grandes projetos do setor elétrico ganharam uma sustentação estrutural segundo a doutrina militar e seu financiamento através de uma política de atração de capitais externos. Um pequeno grupo privilegiado de empresas de estudos e projetos para construção de usinas hidrelétricas se beneficiaram: Iesa, Themag Engenharia, Engevix, CNEC, Promon Engenharia, Hidroservice Engenharia de Projetos e Milder Kaiser Engenharia. Na engenharia civil, grandes empreiteiras tiveram papel ativo nas obras: Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Norberto Odebrecht, Mendes Júnior, CBPO e Cetenco (CABRAL, 2009).

Com o objetivo de tratar mais especificamente da história do aproveitamento energético no rio Xingu e da construção do CHE Belo Monte, tomou-se por base os registros mantidos por diversas organizações não governamentais em suas páginas na Internet, como por exemplo o resumo histórico mantido pelo Instituto Socioambiental - ISA e pelo Movimento Xingu Vivo Para Sempre. Também foi utilizado como referência, o histórico apresentado no relatório Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável do Xingu – PDRS Xingu, instituído em 2010 pelo Decreto nº 7.340. A seguir, serão apresentados em ordem cronológica os principais eventos que culminaram com a construção da usina.

Em 1975, enquanto Tucuruí era construída, tiveram início os Estudos de Inventário Hidrelétrico da Bacia Hidrográfica do Rio Xingu. Sob iniciativa da Eletronorte, o Consórcio Nacional de Engenheiros Consultores S.A., integrante do grupo Camargo Corrêa, começou a mapear o rio e seus afluentes, definindo os pontos favoráveis para barramentos.

Em 1980, o relatório dos Estudos de Inventário Hidrelétrico da Bacia Hidrográfica do Rio Xingu é finalizado, indicando sete possíveis barramentos que poderiam gerar 19 mil megawatts (MW), a partir do alagamento de uma área aproximada de 18 mil km². A partir desse relatório, a Eletronorte empreende os estudos do Complexo Hidrelétrico de Altamira que reuniria as Usinas de Babaquara e Kararaô. A primeira com capacidade de geração de 6,6 mil MW e a segunda de 11 mil MW.

Em 1986, é apresentado o Plano Nacional de Energia Elétrica 1987/2010. As atenções são voltadas para as oportunidades de geração de energia na Amazônia Legal. Os estudos do plano indicam Kararaô como a melhor opção para dar início a exploração do Rio Xingu, fazendo sua integração com o Sistema Interligado Brasileiro. Até o momento, a prioridade era Babaquara.

Em 1988, o Relatório Final dos Estudos de Inventário Hidrelétrico da Bacia Hidrográfica do Rio Xingu é aprovado pelo extinto Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE). Também em 1988 acontece na Universidade da Flórida, Miami

(Estados Unidos da América), um simpósio sobre manejo adequado de florestas tropicais. Nele estão presentes lideranças indígenas do Brasil recebidas pelo etnobiólogo Darrel Polsey. Paulinho Paiakan e Kube-I Kaiapó relatam os impactos previstos a partir do plano de exploração de energia na Amazônia bem como a intenção do Banco Mundial (BIRD) de financiar o projeto de hidrelétricas no Xingu. Em novembro de 1988, as lideranças Kaiapó se reúnem e decidem convidar as autoridades brasileiras para um encontro com os povos impactados pelas usinas.

No mês de fevereiro de 1989 é realizado o I Encontro dos Povos Indígenas do Xingu na cidade de Altamira. O objetivo é chamar atenção da sociedade para a construção do Complexo Hidrelétrico do Xingu e protestar contra as decisões tomadas a respeito da Amazônia sem a participação dos índios. Cerca de três mil pessoas se reúnem em Altamira, inclusive um grande número de jornalistas brasileiros e estrangeiros, bem como ambientalistas e representantes de movimentos sociais. O evento é amplamente divulgado graças à intensa cobertura da mídia. Estão presentes diretores da Eletronorte (dentre eles José Antônio Muniz Lopes, que mais tarde viria a ser presidente da empresa), o presidente do IBAMA – Fernando César Mesquita, Armindo Denadin, prefeito de Altamira, e alguns deputados federais. Em uma cena emblemática, durante a exposição de José Antônio Muniz Lopes sobre o projeto hidrelétrico, a índia Tuíra, prima de Paiakan, levanta-se da platéia e encosta a lâmina de um facão no rosto do palestrante. O fato corre o mundo e fica marcado na história, estampado em jornais por toda parte. Na ocasião, por reconhecer que se tratava de uma agressão cultural aos índios, a Eletronorte admite não mais usar nomes indígenas em suas hidrelétricas e anuncia a que Kararaô passaria a se chamar Belo Monte. Deste evento ainda resultam a Campanha Nacional em Defesa dos Povos e da Floresta Amazônica e a Declaração Indígena de Altamira. Muitos atribuem a esse evento grande responsabilidade na decisão do Banco Mundial de retirar de sua pauta de investimentos os empreendimentos na Amazônia.

Em 1990 a Eletronorte entrega ao DNAEE o Relatório Final dos Estudos de Viabilidade do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte, solicitando sua aprovação e outorga de concessão. No ano de 1994 um novo projeto é apresentado com o objetivo de diminuir a resistência de ambientalistas e investidores estrangeiros. Mudanças significativas são feitas, como por exemplo a diminuição do reservatório da usina de 1225 km² para 400 km² e a não inundação da Área Indígena Paquiçamba. Em 1996, a Eletrobrás solicita autorização à Aneel para em conjunto com a Eletronorte desenvolverem a complementação dos Estudos de Viabilidade do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte.

Em 2000, Eletrobrás e Eletronorte celebram o acordo de cooperação técnica que viabiliza a continuidade dos estudos. Ainda neste ano, o Plano Plurianual 2000/2003 é apresentado ao Congresso Nacional incorporando Belo Monte como uma obra estratégica para elevar a oferta de energia no país e como um projeto estruturante do Eixo de Desenvolvimento - Madeira/Amazonas. A Fundação de Amparo e Desenvolvimento de Pesquisas – Fadesp, vinculada a Universidade Federal do Pará (UFPA) é contratada para elaborar os estudos de impacto ambiental (EIA) do Complexo Hidrelétrico de Belo Monte.

Em maio de 2001, durante um momento de crise e racionamento elétrico, o Ministério de Minas e Energia anuncia um plano de emergência no valor de US\$ 30 bilhões para ampliar a oferta de energia no país. Previa-se a construção de 15 hidrelétricas, inclusive o Complexo de Belo Monte, que seria avaliado pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) já em junho do mesmo ano. Ainda em maio, o Ministério Público move ação civil pública objetivando a suspensão dos estudos conduzidos pela Fadesp, alegando irregularidades em sua contratação (feita sem licitação, sob alegação de reconhecida competência). Argumenta também que a obra deveria ser licenciada pelo IBAMA e não pelo governo do Pará, uma vez que o Rio Xingu atravessa também o estado de Mato Grosso. Para o Ministério Público, o EIA deveria considerar toda a Bacia do Xingu, e não apenas parte dela.

O ano de 2001 também é marcado pela edição da Medida Provisória 2.152-2, também conhecida como “MP do Apagão”, que dentre outras coisas determina que o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) estabeleça licenciamento simplificado para empreendimentos do setor elétrico de baixo impacto ambiental, estabelecendo também o Relatório Ambiental Simplificado, destinado às obras em que não se exige o Estudo de Impacto Ambiental. Em agosto, o Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e do Xingu, que reúne cerca de 113 organizações sociais, elabora o documento intitulado “SOS Xingu: um chamamento ao bom senso sobre o represamento de rios na Amazônia”.

A Resolução nº 2 de 17 de setembro do CNPE define Belo Monte como interesse estratégico no planejamento de expansão de hidroeletricidade até 2010 e propõe que seja autorizada a continuidade dos estudos de viabilidade econômico-financeira, projeto básico, licenciamento ambiental, e a realização de estudos referentes a: participação de capital privado na modelagem financeira do empreendimento, preferencialmente na condição de controlador; forma de integração da usina ao sistema interligado, considerando os aspectos energéticos e comerciais do sistema elétrico; impactos de sua operação no parque gerador nacional; confiabilidade da rede básica face ao sistema de transmissão associado; e os impactos financeiros da execução da obra no Orçamento da União. Recomenda que os

estudos de impacto ambiental e de usos múltiplos das águas do reservatório sejam realizados com a participação dos Ministérios de Minas e Energia, Meio Ambiente, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Agência Nacional de Energia Elétrica e da Agência Nacional das Águas. Tal estudo deve avaliar o potencial do empreendimento na promoção do desenvolvimento econômico e social na região. Os estudos deveriam ser conduzidos pela Eletronorte em conjunto com o Comitê Coordenador do Planejamento da Expansão dos Sistemas Elétricos – CCPE e o Comitê Técnico de Planejamento do Suprimento de Energia Elétrica do CNPE e apresentados à Secretaria-Executiva do CNPE até 17 de dezembro de 2001 para possibilitar a manifestação do Conselho quanto à construção da UHE Belo Monte. No mesmo mês, a Justiça Federal concede liminar que suspende os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) de Belo Monte.

Em janeiro de 2002, a Eletrobrás contrata uma consultoria para a elaboração dos termos de venda do projeto de Belo Monte. Em março, o CNPE cria um grupo de trabalho para estudar e apresentar um plano de viabilidade para a implantação de Belo Monte. O conselho é composto por representantes da Casa Civil da Presidência da República, dos ministérios de Minas e Energia, do Meio Ambiente, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Eletrobrás, da Eletronorte, da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), de Furnas Centrais Elétricas S.A, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Governo do Estado do Pará. Deveriam fazer parte também dois representantes da sociedade civil, porém apenas o presidente da Agência de Desenvolvimento Tietê Paraná, Wilson Quintella, é nomeado representante. Também em março, a Federação dos Trabalhadores da Agricultura Transamazônica promove um debate em Altamira com ampla participação de atores locais, como por exemplo representantes indígenas, igreja, políticos, ONGs, além de confederações e federações de trabalhadores rurais, Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e Ministério Público. Enquanto isso, uma carta destinada ao então presidente da república Fernando Henrique Cardoso, é redigida e enviada com assinaturas da Fundação Viver, Produzir e Preservar (FVPP), Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu (MDTX), Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), Federação dos Trabalhadores na Agricultura (Fetagri/Regional) e Conselho Indigenista Missionário – Cimi Norte II.

Em abril de 2002, a Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados realiza audiência pública sobre Belo Monte. Ao mesmo tempo, Fernando Henrique Cardoso acena publicamente com a construção da usina. Em maio, realiza-se o 1º Encontro dos Povos Indígenas da Região da Volta Grande do Rio Xingu, além do Encontro das Comunidades da

Volta Grande do Rio Xingu. Nesses encontros, é reafirmada posição contrária a construção de Belo Monte e publicados manifestos solicitando às autoridades maior reflexão sobre o setor elétrico brasileiro. Em junho, são disponibilizadas para consulta pública cópias dos Estudos sobre a Viabilidade de Implantação do Complexo Hidrelétrico Belo Monte. Em agosto, o CNPE prorroga para 30 de novembro o prazo para a apresentação do plano de viabilidade para implantação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Em setembro, novas manifestações de entidades sociais contra a usina são realizadas e em campanha presidencial, o candidato Luis Inácio Lula da Silva se posiciona contrariamente as práticas adotadas pela Eletronorte.

Ainda em 2002, no mês de novembro, o presidente do Supremo Tribunal Federal (ministro Marco Aurélio Melo), nega pedido da União e mantém suspensos os Estudos de Impacto Ambiental de Belo Monte. O ministro cita o artigo 231 da Constituição Federal que prevê como nulo e extinto qualquer ato que tenha por objeto a ocupação ou posse de terras indígenas, ou a exploração de riquezas naturais do solo, rios ou lagos nelas existentes. Cita que ainda que a única ressalva constante no artigo diz respeito aos casos em que há interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar. Entretanto, tal lei ainda não existe. No mesmo mês, a Eletronorte organiza no Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília o seminário “Dinamismo Econômico e Conservação Ambiental: um Desafio para Belo Monte... e Para Todos”. O objetivo é submeter à crítica o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região de Belo Monte (PDSBM) e o Plano de Inserção Regional (PIR), ambos encomendados pela Eletronorte à UnB.

Em 2003, Luiz Pinguelli Rosa assume a presidência da Eletrobrás afirmando que o projeto de construção de Belo Monte será discutido e soluções para o desenvolvimento econômico e social em torno da barragem estarão em pauta. Em maio, o governo federal afirma que retomará os estudos de impacto ambiental de Belo Monte obedecendo as recomendações do IBAMA e do Ministério do Meio Ambiente. Em 2004, Luiz Pinguelli Rosa sinaliza que Belo Monte deve ser considerada um projeto nacional e se compromete a realizar consultas e negociações sobre a obra.

Em 6 de julho de 2005, o Projeto de Decreto Legislativo número 1.785/05 que autoriza a implantação da usina é aprovado pela Câmara. Argumenta-se que as comunidades locais não foram devidamente ouvidas. Uma semana depois, o senado também aprova o projeto, agora denominado PDS número 343/05. Entre 13 e 15 de julho é realizado um seminário com a presença de diversos especialistas discutindo as implicações da instalação da usina.

Em 14 de julho é lançado o livro “Tenotã-Mõ, Alertas sobre as conseqüências dos projetos hidrelétricos no Rio Xingu”. A publicação é uma contribuição de cientistas que argumentam contra o empreendimento. No dia 21 de julho, o Instituto Socioambiental, a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), o Greenpeace e o Centro dos Direitos das Populações da região do Carajás entram com representação na Procuradoria Geral da República contra a implantação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte no Pará, aprovada pelo Congresso Nacional. Alegam que o Congresso autorizou a obra sem ouvir as comunidades afetadas. Em 26 de agosto, com base nessa representação, a Procuradoria Geral da República ingressa com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) no STF contra o decreto aprovado pelo Congresso. Também em agosto, as empresas Eletrobras, Andrade Gutierrez, Camargo Correa e Norberto Odebrecht solicitam à Aneel autorização para a realização dos estudos de revisão do inventário hidrelétrico da bacia do rio Xingu. Em dezembro, por 7 votos a 4, o STF julga inapropriada a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) para questionar o Decreto Legislativo 788/05 que autorizou a implantação de Belo Monte em Altamira, Pará.

Em janeiro de 2006 é feita a solicitação ao IBAMA para a abertura do processo de licenciamento ambiental prévio. Em 28 de março de 2006, o processo de licenciamento ambiental da usina é suspenso através de uma liminar concedida. A decisão impede a continuidade das ações até que os povos atingidos sejam ouvidos pelo Congresso Nacional. Em março de 2007, um ano após a Justiça Federal de Altamira paralisar liminarmente o licenciamento de Belo Monte, ela mesma volta atrás e julga improcedente o pedido do Ministério Público Federal de anular o licenciamento feito pelo IBAMA. A decisão abre precedente negativo ao afirmar que o Congresso Nacional pode autorizar a implantação de usinas hidrelétricas em terras indígenas sem necessidade de lei específica e tampouco de consulta aos povos afetados. No dia 16, o Supremo Tribunal Federal já havia autorizado a continuidade do licenciamento ambiental ao derrubar liminar que havia sido proferida pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Em outubro, novo encontro é realizado para discutir os efeitos da exploração hidrelétrica no Rio Xingu. Dessa vez promovido pelo Ministério Público Federal e com a presença do diretor na América Latina da ONG *International Rivers Network*.

Em maio de 2008, 19 anos depois do I Encontro dos Povos Indígenas realizado em Altamira, é organizado o Encontro Xingu Vivo Para Sempre com representantes da sociedade civil, pesquisadores, especialistas, movimentos sociais, representantes dos índios e das populações ribeirinhas. Neste momento, Belo Monte já é um projeto do Programa de

Acumeração do Crescimento (PAC). Durante o encontro, há confronto dos índios com funcionários responsáveis pelos estudos de impactos ambientais da usina e o funcionário da Eletrobrás e coordenador do estudo, Paulo Fernando Rezende, fica ferido com um corte em seu braço. Após o evento, é divulgada a Carta Xingu Vivo Para Sempre, documento final que avalia as ameaças ao Rio Xingu, apresenta para a sociedade um projeto alternativo para a região e exige das autoridades sua implementação. Em julho, há a definição pelo Conselho Nacional de Política Energética do AHE Belo Monte como o único aproveitamento hidrelétrico a ser explorado no rio Xingu, por meio da resolução CNPE nº 06/2008. Na mesma época, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região suspende liminar da Justiça Federal de Altamira e autoriza a participação das empreiteiras Camargo Corrêa, Norberto Odebrecht e Andrade Gutierrez nos Estudos de Impacto Ambiental da hidrelétrica de Belo Monte. O Ministério Público Federal do Pará recorre contra os privilégios das empreiteiras afirmando que deve haver licitação para escolher os responsáveis pelo desenvolvimento do EIA-Rima.

Em fevereiro de 2009 é feito o protocolo do EIA/Rima no Ibama e em março é solicitada pela Eletrobras a Licença Prévia. Em maio, o Movimento Xingu Vivo Para Sempre exige diálogo sobre a Avaliação Ambiental Integrada (AAI) da Bacia do Xingu após evento ocorrido em Altamira. O encontro tinha como objetivo apresentar resultados preliminares da AAI, gerando diretrizes para a versão final dos estudos. Em julho, o Movimento publica nova carta após declaração do Ministro de Minas e Energia acusando ambientalistas de atrapalharem a construção de hidrelétricas penalizando assim a sociedade com energia mais cara. No mesmo mês, em reunião com o Ministério Público do Pará, movimentos sociais do estado, Conselho Indigenista Missionário (na figura de seu presidente, Bispo da Prelazia do Xingu Dom Erwin Krätutler) e cientistas, o Presidente da República garante que Belo Monte só sai do papel após ampla discussão e se for viável. Mesmo assim, o leilão para concessão da usina é agendado para 2009. Em setembro, são realizadas quatro audiências públicas nas cidades de Brasil Novo, Vitória do Xingu, Altamira e Belém. Argumenta-se que o EIA definitivo só fora entregue dois dias antes da primeira audiência, o que limitou o trabalho de análise e preparação dos interessados. O Ministério Público Federal recomenda ao IBAMA a realização de mais treze audiências de modo a respeitar todas as comunidades atingidas direta ou indiretamente pelo empreendimento. Em outubro, um painel formado por especialistas lança documento com pareceres sobre o projeto hidrelétrico de Belo Monte. Os pareceres são entregues ao IBAMA e ao Ministério Público Federal. Ao mesmo tempo, a FUNAI autoriza a construção da usina, afirmando ao IBAMA que considera o empreendimento viável, observadas as condicionantes.

Em novembro de 2009, acontece em Washington (EUA) audiência pública da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, onde o caso de Belo Monte é apresentado como exemplo do impacto causado pelas grandes barragens na América Latina. A audiência foi uma solicitação de mais de quarenta organizações ambientalistas nacionais e internacionais. No mesmo mês, durante o II Encontro dos Povos da Volta Grande do Xingu, os participantes manifestam em carta indignação por sentirem-se excluídos do processo e denunciam falta de esclarecimentos às dúvidas apresentadas as empresas responsáveis pela elaboração do EIA-Rima e nas audiências realizadas em setembro. Também apresentam parecer próprio sobre os impactos de Belo Monte. No dia 10, a Justiça Federal suspende o licenciamento e ordena a execução de novas audiências públicas. No dia 11, cai a liminar e o IBAMA volta a analisar o projeto. Sem a licença prévia deste órgão, o governo federal fica impedido de realizar o leilão de concessão, previsto para 21 de dezembro. No dia 19, Belo Monte é tema de audiência pública no Senado. A Comissão dos Direitos Humanos de Legislação Participativa debate os termos do EIA com o Procurador da República em Altamira, Rodrigo Timóteo. O Secretário Executivo do Ministério de Minas e Energia acena com a possibilidade de adiar o leilão para janeiro de 2010, enquanto o Ministro do Meio Ambiente, Carlos Minc, afirma que a licença do IBAMA sairá apenas quando todas as pendências estiverem resolvidas.

Em 1º de dezembro de 2009, a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (índios e minorias) do Ministério Público Federal promove audiência pública sobre a construção da usina. Entretanto, nem FUNAI, IBAMA, Ministério de Minas e Energia, Eletrobrás e Eletronorte mandam representantes. Representantes indígenas redigem manifesto repudiando a ausência do governo. No dia 2, indígenas e ribeirinhos fazem ato na rampa do Senado contra a usina após audiência da Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal. Na audiência, os índios acusam a FUNAI de ter os abandonado. Na mesma semana, reuniões são realizadas com os índios no IBAMA e no Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Uma carta também é enviada à ONU denunciando a violação do direito de consulta livre, prévia e informada, prevista na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e na Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

Em fevereiro de 2010, o Ministério do Meio Ambiente libera Belo Monte com a publicação da Licença Ambiental. Em março, ocorre a emissão da Portaria MME nº 98/2010 definindo a data de realização do Leilão do AHE Belo Monte para 20 de abril de 2010, vencido pelo Consórcio Norte Energia S.A. Em 23 de novembro de 2010, a Subcomissão Temporária para Acompanhamento das Obras da Usina de Belo Monte se articulam em

audiência pública para viabilizar a concessão da Licença de Instalação parcial para a implantação do canteiro de obras da usina.

Em 1º de junho de 2011 foi concedida a Licença de Instalação nº 795, após aprovação do Projeto Básico Ambiental – PBA, elaborado pelo empreendedor em conjunto com o IBAMA (o PBA é construído a partir do EIA-RIMA e das condicionantes estabelecidas pelo órgão licenciador). No mesmo mês iniciam-se as primeiras atividades nos canteiros de obra da usina. De lá para cá, as obras tem sofrido com diversas interrupções. Seja por greves de seus operários, seja por invasões de grupos indígenas em protesto, as interrupções tem sido frequentes.

4.1 Contextualização

Em dezembro de 1987, o Ministério de Minas e Energia (MME) divulgou o Plano Nacional de Energia Elétrica 1987/2010, também chamado de Plano 2010. Em seu relatório executivo foram apresentadas as ideias do governo para a geração e transmissão de energia para o período dos próximos 23 anos. Dentre os pontos discutidos, destacam-se as previsões de demanda por energia, as principais fontes consideradas para a geração de energia (carvão mineral, hidrelétrica e nuclear), a expansão do setor elétrico e questões relacionadas ao meio ambiente e inserção regional dos empreendimentos, sem deixar de lado aspectos técnicos relacionados a engenharia e a questões financeiras. O Plano 2010 foi divulgado ao grande público, permitindo o acesso a informação e a reflexão de atores envolvidos com o setor.

Sobre a demanda por energia, o estudo resgata dados sobre o período de 1970 a 1985. Já assinala uma associação do crescimento do consumo com o aumento do PIB e identifica um processo crescente de industrialização. Também aponta o aumento do preço dos derivados de petróleo e os incentivos para a substituição desses pela energia elétrica. Destaca-se o desenvolvimento da indústria do aço e do alumínio, alçando o país a condição de grande exportador desses materiais, cujo processo de transformação consome grandes quantidades de energia. Em 1970, a participação da energia elétrica no consumo energético era de 19,4%, em 1985 saltou para 37%. Em 1970 o consumo de energia elétrica foi de 38TWh e em 1985 foi de 172,3 TWh.

A partir desses dados, foram realizadas as previsões para o mercado de energia no horizonte entre os anos de 1986 a 2010. A previsão para o consumo total de energia elétrica em 1986 foi de 185,6 TWh e para 2010 foi de 680,1 TWh para uma taxa geométrica média anual de crescimento do PIB de 6,5% nesse período. Considerando a participação de cada

região geográfica do país no consumo de energia, previu-se que as regiões sudeste, centro-oeste e sul seriam responsáveis por 74,4% do consumo total de energia em 2010, contra 9,7% da região norte e 15,9% da região nordeste.

Sobre o potencial e o custo das principais fontes de geração, privilegiou-se a hidroeletricidade (potencial de 765 TWh/ano na faixa de custo de 15/50 US\$/MWh), o carvão (potencial de 246 TWh/ano na faixa de custo de 38/48 US\$/MWh) e a nuclear (137 TWh ao custo de 50 US\$/MWh). Para outras fontes, como o gás natural, derivados de petróleo e biomassa florestal não se estimou o potencial de geração, mas assinalou-se o custo de 70, 70 e 90 US\$/MWh respectivamente. Segundo o estudo “somente a hidroeletricidade, a energia nuclear e o carvão apresentam, no estágio atual do conhecimento (1987), possibilidades de contribuir de maneira significativa no atendimento da demanda de energia elétrica até 2010” (p. 21).

Antes de apresentar os dados sobre o potenciais hidrelétricos no território brasileiro, comenta-se no relatório (p. 22) que:

(...) o Setor Elétrico está consciente de que o grau do aproveitamento hidrelétrico brasileiro não dependerá exclusivamente das estimativas atuais dos custos das fontes energéticas que com ele competem. Qualquer fonte energética possui características sócio-ambientais positivas e negativas, e as reações da sociedade diante delas determinarão em grande medida o seu desenvolvimento futuro.

Dentre os aspectos positivos citados estão: o fato de ser uma fonte energética renovável, não sujeita a nenhum aumento de preços ou interrupções de fornecimento de combustível futuro; expertise brasileira na construção de centrais hidrelétricas e sistemas de transmissão (autonomia tecnológica); os reservatórios das usinas não se destinam exclusivamente à geração de energia elétrica, mas podem ser utilizados para outras finalidades, como irrigação, controle de cheias, navegação e abastecimento humano. Sobre os aspectos negativos, no Plano 2010 considera-se a inundação de terras e alterações nos regimes dos rios que afetam não só as populações vizinhas aos aproveitamentos como o meio físico e biológico.

Na verdade, no Plano 2010 argumentava-se que a hidroeletricidade teria a maior atratividade econômica entre as alternativas de aproveitamento energético, porém já se ressaltava que haveria a necessidade de equacionamento de problemas ambientais, sociais e institucionais, bem como a transmissão de energia a longa distância e o incremento do papel das médias e pequenas centrais no período. Em 1987, o Setor Energético já sabia que a maior

parte do potencial hidrelétrico ainda a ser explorado se encontrava na região Norte, mais precisamente na área da Amazônia-Legal e que essa condição traria consequências (p. 25):

Embora a construção de usinas na região Amazônica e das linhas de transmissão de interligação com as regiões sudeste e nordeste apresentam alguns problemas especiais do ponto de vista técnico e de impactos sobre o meio ambiente, os estudos já realizados indicam que os mesmos não inviabilizam economicamente os aproveitamentos, e que o preço disponível até a época de início de construção permite equacioná-los.

O fato é que muitas das diretrizes estabelecidas no Plano 2010 permanecem até os dias de hoje. De maneira embrionária, por exemplo, o documento recomendava atenção aos aspectos ambientais e a necessidade dos futuros empreendimentos praticarem o que chamavam de inserção regional, ou seja, a compatibilização dos objetivos do Setor e da sociedade (p. 37 e 38):

A atuação do Setor Elétrico na área ambiental, não obstante ser significativamente maior do que a de outros setores da economia, vem sendo questionada pela opinião pública. Tal situação decorre do efeito conjugado do maior envolvimento de diversos segmentos da sociedade nos processos de tomada de decisão de entidades governamentais, do conhecimento incompleto e superficial, por parte do público, das medidas efetivamente tomadas pelo Setor Elétrico; e de uma maior conscientização, nacional e internacional, da relevância da conservação e recuperação do meio ambiente para a sociedade (...) Para tornar operacional a diretriz de inserção regional, as ações devem convergir para os mecanismos de articulação interinstitucional necessários à identificação de objetivos e metas de desenvolvimento em diversos níveis da hierarquia político-administrativa do País, ao levantamento de planos, programas e projetos voltados para a sua consecução, à compatibilização de ações e ao rateio de custos entre os agente setoriais envolvidos. Este processo poderá evitar impasses e alcançar soluções globais mais eficientes, reduzindo o tempo dispendido e economizando recursos financeiros, na medida em que os diversos agentes modificadores do espaço geoeconômico-social sejam levados a conjugar seus esforços num mesmo sentido.

As diretrizes do Plano 2010 podem realmente ser consideradas válidas atualmente uma vez analisado o Plano 2030, publicado em 2007. Em 15 de março de 2004, as Leis 10.847 e 10.848 criaram um novo modelo para o Setor Elétrico, criando a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e um novo arcabouço de regras para comercialização de energia elétrica. O novo modelo implicou em profunda reestruturação do planejamento da expansão dos sistemas

elétricos, favorecendo uma abordagem mais ampla e integrada. Se antes havia um planejamento da Eletrobras e outro da Petrobras, por exemplo, agora o planejamento é centrado na Empresa de Pesquisa Energética.

Funcionando a partir de 2005, a EPE permitiu ao Ministério de Minas e Energia integrar os estudos energéticos em um Ciclo de Planejamento Energético Integrado: diagnóstico, elaboração de diretrizes e políticas, implementação e monitoramento. Portanto, são realizados estudos sobre os potenciais energéticos e estudos sobre planejamento energético. O Plano Nacional 2030 é considerado uma iniciativa pioneira no sentido de desenvolver um estudo de planejamento de longo prazo de caráter energético cobrindo não somente a energia elétrica, mas também demais energéticos, como petróleo, gás natural e biomassa. As referências anteriores são estudos da Petrobras, na área de petróleo e gás e da Eletrobrás, coordenando o extinto Grupo Coordenador de Planejamento dos Sistemas Elétricos – GCPS (responsável pela elaboração do Plano de Energia Elétrica 2010 já mencionado).

Passa-se a pensar uma matriz energética global para o país. No documento, são estabelecidas algumas condicionantes que irão determinar a sua configuração (p. 48): “a análise do contexto atual da questão da energia no mundo sugere que entre os principais condicionantes da matriz energética brasileira ao final do horizonte de estudo do PNE 2030 estão os preços internacionais do petróleo e do gás natural, os impactos ambientais e o desenvolvimento tecnológico”. O país possui uma matriz energética limpa, dado o intenso uso de recursos hidráulicos (15% da oferta interna) e do aproveitamento da cana (14%), entre outras fontes renováveis. Nota-se ainda que 70% do potencial hidráulico a ser aproveitado está na Amazônia. O alerta sobre tal especificidade é então observado (p. 51):

Além do impacto direto que o aproveitamento do potencial hidrelétrico causa no ambiente natural e no sócio-econômico (flora, fauna, populações, sítios arqueológicos, ocorrências minerais, etc.), uma das questões que se inscreve no conjunto de desafios a ser enfrentado é, especialmente no caso da Amazônia, a concorrência das áreas onde se localizam tal potencial com áreas sob proteção legal, como o são as Terras Indígenas e as Unidades de Conservação.

Os estudos apontam que entre 2010 e 2030, a oferta interna de energia cresça em média 3,5% ao ano. Nesse processo, observa-se um esforço de diversificação da matriz energética brasileira. Para 2030 projeta-se quatro energéticos responsáveis por 77% do consumo: petróleo, energia hidráulica, cana-de-açúcar e o gás natural. O cenário para 2030 estima uma população de mais de 238 milhões de habitantes com uma demanda total de

energia primária (oferta interna) de cerca de 555 milhões de tep. Falando especificamente de eletricidade, estima-se que o consumo total em 2030 seja de 1.085,7 TWh, o que significa uma expansão de 4,3% ao ano desde 2005. A energia hidráulica mantém a liderança das fontes de produção, porém sua participação cai da elevada proporção atual de aproximadamente 90% para pouco mais de 70%. Por outro lado, a geração térmica convencional (nuclear, gás natural e carvão mineral) aumenta sua participação para 15%, contra os atuais 7%.

Em 2030, os derivados de petróleo devem permanecer na liderança da matriz de consumo final de energia, ainda que a sua participação caia para algo entre 35% e 37%, dependendo do cenário, lembrando que uma parcela do diesel será oriunda do processamento de óleos vegetais (H-Bio). A eletricidade consolida-se como segunda forma de energia mais utilizada, com sua participação elevando-se para a faixa de 22% a 24%. Produtos da cana também ganham participação, em razão do crescimento do etanol (para 14%), e o gás natural tende a responder por aproximadamente 8% do consumo final de energia. O biodiesel, dependendo do cenário, surge com participação de 1% a 2,5% do total.

Portanto, é nesse cenário que se encontra o CHE Belo Monte. Os esforços de planejamento do Governo Federal tem apontado desde 1987 para priorização de investimentos na geração de hidroeletricidade. Cabe ainda salientar os efeitos provocados por mudanças institucionais que levaram ao Novo Marco Regulatório do Setor Energético, dentro do qual ocorreu o leilão de Belo Monte.

Ainda no Governo Collor, planejou-se uma grande reforma do setor, com a exigência de licitação para a construção de novas usinas e o estímulo à presença do setor privado na área de geração. Em junho de 1992, o Governo Federal incluiu duas empresas (Escelsa e Light) no Programa Nacional de Desestatização (PND). Entretanto, o leilão de venda da primeira só seria realizado em 1995, no primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. A política de redução da presença do Estado na economia prosseguiu no Governo do Itamar Franco, entre 1992 e 1994, período em que se iniciou nova reorganização institucional do setor elétrico. Em março de 1993, foram eliminadas a remuneração garantida e a equalização tarifária, de modo que as próprias empresas criassem um plano tarifário para períodos de três anos, sob aprovação do DNAEE. O Programa Nacional de Desestatização do Presidente Fernando Henrique, em 1995, modificou a legislação sobre serviços públicos para condicionar concessões a processos de licitação e retirar os grandes consumidores do monopólio comercial das concessionárias, assegurando, inclusive, o livre acesso aos sistemas de

transmissão e distribuição. Esse processo de privatização do setor foi simbolizado pelo leilão de venda da Escelsa, em junho de 1995 (FARIA, 2004).

Em 1995, duas leis entraram em vigor: a Lei nº. 8.987/95 – criando condições de estímulo à participação de capitais privados e à competição na construção de novos projetos – e a Lei nº. 9.074/95 – que trouxe bases legais para os grandes consumidores de energia interessados na compra de energia independentemente da empresa geradora da respectiva região. Em 1996, criou-se a Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, órgão regulador do setor, bem como o Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS, o Mercado Atacadista de Energia – MAE e o Produtor Independente de Energia – PIE, privilegiando expansão do setor por intermédio de capitais privados. A Aneel assumiu as funções do extinto DNAEE (FARIA, 2004).

Ainda em 1996, o Ministério das Minas e Energia e a Eletrobrás promoveram uma licitação destinada à escolha de empresas de consultoria para elaborar o Projeto de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro, vencida por um consórcio inglês. Em 1997, após a entrega do relatório final deste consórcio ao Ministério das Minas e Energia, o governo autorizou oficialmente a reestruturação da Eletrobrás e de suas empresas regionais. A reestruturação da Eletrobrás foi aprovada em 1998, juntamente com a cisão da Eletrosul, a proposta de se dividir Furnas, Chesf e Eletronorte. Em maio de 1998, foi sancionada a Lei Nº 9.648 visando à reestruturação da Eletrobrás e de suas subsidiárias.

O Congresso Nacional elaborou um substitutivo que deu origem à redação final da lei e assim foi criado o Mercado Atacadista de Energia – MAE, cabendo à Aneel definir as regras de participação nesse mercado. Extinguiu-se o Grupo Coordenador para Operação Interligada – GCOI na criação do Operador Nacional do Sistema - ONS. O novo contexto institucional ainda exigiria a criação, em 1999, do Comitê Coordenador do Planejamento da Expansão (CCPE), justamente para comandar o planejamento da ampliação do sistema, assumindo as tarefas do antigo Grupo Coordenador do Planejamento dos Sistemas Elétricos (GCPS). No modelo proposto pelo consórcio inglês, os encargos relativos a empreendimentos de difícil retorno deveriam ser atribuídos à Eletrobrás e o pouco interesse demonstrado pela iniciativa privada em participar de licitações de usinas hidrelétricas de grande porte criou um impasse no setor, à época (FARIA, 2004).

Em 2004 houve nova mudança no mercado de energia elétrica. Com a introdução do Novo Modelo do Setor Elétrico, que teve como objetivos principais: garantir a segurança no suprimento, promover a modicidade tarifária e promover a inserção social, em particular pelos programas de universalização (como o Luz para Todos). Uma das principais alterações

promovidas foi a substituição do critério utilizado para concessão de novos empreendimentos de geração, ou seja, vencem os leilões os investidores que oferecerem o menor preço para a venda da produção das futuras usinas. Não obstante, o novo modelo instituiu dois ambientes para a celebração de contratos de compra e venda de energia: o Ambiente de Contratação Regulada (ACR), exclusivo para geradoras e distribuidoras, e o Ambiente de Contratação Livre (ACL), do qual participam geradoras, comercializadoras, importadores, exportadores e consumidores livres. Tal reforma provocou a cisão das companhias em três papéis: geradoras, transmissoras e distribuidoras. As atividades de distribuição e transmissão continuaram totalmente regulamentadas, porém a geração passou a ser negociada no mercado livre – ambiente no qual as partes compradora e vendedora acertam entre si as condições através de contratos bilaterais. Enquanto isso, o MAE, cuja constituição foi diretamente relacionada à criação do mercado livre, foi substituído pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica - CCEE. No mesmo ano, o MME constituiu a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), com a missão principal de desenvolver os estudos necessários ao planejamento da expansão do sistema elétrico (ANEEL, 2008).

Pode-se afirmar que “o modelo implantado em 2004 restringiu, mas não extinguiu, o mercado livre – que em 2008 respondia por cerca de 30% da energia elétrica negociada no país. Além disso, manteve inalteradas – porém em permanente processo de aperfeiçoamento – as bases regulatórias da distribuição e transmissão” (ANEEL, 2008, p. 18).

4.2 Características de Belo Monte

O Leilão de Belo Monte foi realizado em 20 de abril de 2010. O Consórcio Norte Energia foi o vencedor. A composição acionária se dá seguinte maneira:

- Grupo Eletrobras:
 - Eletrobras: 15%
 - Chesf: 15%
 - Eletronorte: 15%
- Entidades de Previdência Complementar:
 - Petros: 10%
 - Funcef: 10%
- Sociedade de Propósito Específico:
 - Belo Monte Participações S.A. (Neoenergia S.A.): 10%
 - Amazônia (Cemig e Light): 9,77%

- Autoprodutoras:
 - Vale: 9%
 - Sinobras:1%
- Outras Sociedades:
 - J. Malucelli Energia: 0,25%

O projeto do CHE Belo Monte, como já mencionado anteriormente, passou por diversas mudanças nos últimos anos. Belo Monte foi planejada para gerar no pico 11.233,1 MW e, como energia firme média, 4.571 MW. Este é o arranjo de engenharia possível para Belo Monte gerar energia de forma constante com baixo impacto socioambiental e com a menor área alagada possível, que é o reservatório com 503 km². Belo Monte é uma hidrelétrica a fio d'água, ou seja, quando a vazão é pequena, ela gera menos energia (NORTE ENERGIA, 2013). Setenta por cento da energia da UHE Belo Monte irá para o mercado cativo e distribuidoras. Dez por cento, para as empresas autoprodutoras e vinte por cento, para o mercado livre. Nenhuma indústria receberá energia subsidiada. Ocorrerá mudança da vazão do Rio Xingu na área conhecida como Volta Grande do Xingu, mas o hidrograma proposto pelo estudo de impacto ambiental da obra garante as condições adequadas para a manutenção do modo de vida das etnias Juruna do Km 17, Arara da Volta Grande e Paquiçamba, que habitam essa área. Segundo cartilha publicada em fevereiro de 2011 pela Empresa de Pesquisa Energética, Belo Monte deve iniciar sua geração comercial em janeiro de 2015, com sua motorização total prevista para janeiro de 2019. O atual projeto possui muitas diferenças em relação ao projeto original apresentado em 1989, como por exemplo, o aumento da eficiência e teoricamente da proteção social e ambiental, já que a área alagada do reservatório diminuiu de 1.225 km² para 516 km². Além disso, a relação área-capacidade é melhor dentre as usinas hidrelétricas no Brasil: 0,05 km²/MW. A usina Serra da Mesa tem esse índice no valor 1,40, Tucuruí 0,29 e Itaipu 0,10. A média nacional é de 0,49 km²/MW instalado.

A Empresa de Pesquisa Energética afirma ainda que o investimento para a construção da usina será de R\$ 20,3 bilhões (preços de dezembro de 2008), alcançando um índice de R\$ 1.780/kW instalado, excluídos os juros durante a construção. Estima-se que o custo da energia produzida, incluindo o pagamento pelo uso do sistema de transmissão interligado seja inferior a R\$ 80/MWh. Considerado um projeto inovador, será utilizado um sistema de canal que reduz a área necessária para a geração de energia. “O barramento e o vertedouro principal ficarão no sítio Pimental, no leito do rio Xingu, a cerca de 40 km da cidade de Altamira. A casa de força complementar também será instalada no sítio Pimental. Por meio de canalização, parte da água do rio será desviada para a casa de força principal em Belo Monte”

(EPE, 2011, p. 2). Fazem parte também da obra um vertedouro complementar no sítio Bela Vista e um conjunto de diques para fechamento lateral de pontos baixos no reservatório dos canais. O projeto é beneficiado pela realização a seco da quase totalidade das obras: “os sítios Belo Monte e Bela Vista e as áreas dos diques laterais, dos canais de derivação e do canal de junção, somente serão alagadas quando ocorrer o fechamento da barragem principal, em Pimental” (EPE, 2011, p. 3). A partir da figura a seguir é possível observar a configuração da obra.



Figura 2: Configuração da Obra de Belo Monte.

Fonte: Eletronorte, 2011.

Este capítulo teve como objetivo apresentar o resgate histórico do Setor de Energia Elétrica e os principais eventos relacionados ao projeto de Belo Monte. Feito esse levantamento, considerou-se também pertinente apresentar o contexto atual em que o empreendimento vem se desenvolvendo. Para tanto, descreveu-se os marcos regulatórios que pautaram o leilão da usina, a composição acionária do consórcio vencedor e as principais características da obra.

Nos capítulos seguintes serão desenvolvidas as análises dos dados empíricos à luz dos modelos teóricos previamente tratados e que compõem o escopo teórico do estudo. Dessa forma, o capítulo 5 trata da análise dos stakeholders. Serão apresentados brevemente os

modelos que subsidiaram a análise e interpretação dos dados de modo a identificar os stakeholders e categorizá-los conforme sua importância e segundo o papel que exercem em relação ao empreendimento de Belo Monte. Em seguida, o capítulo 6 retrata a análise das coalizões de defesa (ou coalizões de advocacia). Será apresentada a hierarquia de crenças identificadas conforme as premissas do Modelo de Coalizões de Advocacia. A partir dessa estrutura, identificam-se as coalizões que constituem esse subsistema político, atribuindo a cada uma seu conjunto de crenças. Também é feito o exercício de analisar como os stakeholders previamente identificados e classificados se distribuem entre as coalizões. Já o capítulo 7 aborda a questão da coordenação interna e entre as coalizões. Para tanto, são abordados os discursos e ideologias de cada coalizão. Questões como as estratégias de discurso utilizadas e o estabelecimento da intersubjetividade em relação a questão de Belo Monte são discutidas. Por fim, o capítulo 8 está focado na mudança institucional. Utilizando-se do modelo de mudança institucional gradual e transformativa, são comparados os papéis assumidos por cada coalizão com aqueles previstos pelo modelo, assim como também é realizada a comparação entre as estratégias discursivas adotadas e aquelas previstas pelo modelo teórico em questão.

5. ANÁLISE DE STAKEHOLDERS

Segundo Savage *et al.* (1991), os stakeholders podem assumir quatro tipos de papel, segundo sua disposição em cooperar ou não com uma determinada organização: *supportive*, *non supportive*, *mixed blessing* e *marginal stakeholders*. Os primeiros têm pouco potencial para ameaça e alto potencial para cooperação. Os segundos têm alto potencial para exercerem ameaça e pouco potencial para cooperarem. Já os stakeholders classificados como do tipo *mixed blessing* representam um caso interessante, isto é, são altamente capazes tanto de cooperar quanto ameaçar os interesses de uma organização. Por fim, os stakeholders do tipo *marginal* não são vistos com potencial para cooperar nem para ameaçar a organização.

No caso de Belo Monte, a partir da análise das entrevistas realizadas e dos documentos consultados, percebeu-se uma polarização muito clara entre aqueles atores que estão dispostos a cooperar com o empreendimento e aqueles que se posicionam explicitamente de forma contrária à obra. Alheios à tal polarização, existe um grupo de stakeholders que parece não se manifestar de modo claro e definitivo a respeito de sua postura diante de Belo Monte. Esses stakeholders, segundo o levantamento de dados realizado, parecem transitar pelos dois lados da questão. Talvez por não constituírem um posicionamento institucional formalizado a favor ou contra, ou talvez porque internamente possam apresentar agentes dispostos ou não a cooperar com o empreendimento. Outra possibilidade, especialmente para algumas dessas entidades, reside no fato de que necessariamente precisam se manter neutros sobre a questão em pauta, como é o caso do Tribunal de Contas da União.

Embora tal postura neutra (que dependendo do contexto pode gerar cooperação ou ameaça) seja esperada de outros atores governamentais, há casos em que há um claro alinhamento com o empreendimento, como é o caso do Ministério de Minas e Energia. Como será visto mais a frente, alguns órgãos também tiveram surpreendente (e controversa) atuação favorável a realização de Belo Monte. Como observado nas entrevistas e em diversas audiências públicas, para determinados atores contrários, a FUNAI, o Ministério do Meio Ambiente e o Ibama, por razões diversas aturaram burocraticamente apenas referendando a vontade de setores do governo que desejavam a realização da obra. Em diversos momentos, os índios, por exemplo, acusam a FUNAI de ter os abandonado, legitimando outros interesses que não os seus.

Supportive Stakeholders	
Associação dos empresários locais (ACIAPA)	
Advocacia da União	Fornecedores de materiais, máquinas e equipamentos
Alcoa (indústria de Alumínio)	(Ex: Carterpillar)

Andrade Gutierrez	Forte Xingu (empresários locais)
BNDES	FUNAI
Camargo Corrêa (empreiteira)	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA
Casa Civil da Presidência da Republica	Fundos Petro e Funcef
CELPA: concessionária de distribuição local	FURNAS
CEMIG	Grupo Eletrobrás
CHESF	IBAMA
CNEC WorleyParsons (consultoria em engenharia)	INCRA
Comitê Gestor do PAC	Leme Tractebel - GDF SUEZ (engenharia consultiva)
Compradores estrangeiros de minério	Light
Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)	Mineradoras
Consórcio Construtor de Belo Monte	Ministério das Minas e Energia
Elabore (consultoria em comunicação contratada pela Norte Energia)	Ministério do Meio Ambiente
Eletrobrás	Ministério do Planejamento
Eletronorte	NeoEnergia
Empresa de Pesquisa Energética (EPE)	Oca Mineração
Empresas distribuidoras	Odebrecht
Engenix	Operador Nacional do Sistema (ONS)
Fabricantes de turbinas	Presidência da República
Federação das Indústrias do Pará	Queiroz Galvão
Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)	Santa Fé (consultoria em comunicação)
	Albrás
	Vale do Rio Doce
Non Supportive Stakeholders	
Academia Brasileira de Ciências	
Associação dos Índios Moradores de Altamira - AIMA	International Rivers
Conselho Indigenista Missionário (CIMI)	Ministério Público do Pará
Federação de Agricultura e Pecuária do Pará (FAEPA)	Movimento dos atingidos por Barragens (MAB)
Fundação Ford	Movimento Xingu Vivo Para Sempre
Fundação Viver, Produzir, Preservar	Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu (MDTX)
Greenpeace	Núcleo de Altos Estudos da Amazônia (NAEA/UFPA)
Índios (há unidade entre os índios?)	Painel de Especialistas Belo Monte (acadêmicos)
Indústrias de alumínio estrangeiras	Populações ribeirinhas
Instituto Socioambiental	WWF
Mixed Blessing Stakeholders	

Agencia Nacional de Águas (ANA)	
ANEEL	Ministério da Justiça (Comissão dos Direitos da Pessoa Humana)
Congresso Nacional (Câmara e Senado)	
Consórcio Belo Monte (representação dos 11 municípios)	Políticos e lideranças políticas locais (vereadores, por exemplo)
Governo do Estado do Pará	Prefeituras dos municípios atingidos
Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA)	Supremo Tribunal Federal
IPHAN	Tribunal de Contas da União - TCU
	Universidade Federal do Pará

Quadro 5: Posicionamento dos stakeholders em relação a UHE Belo Monte.

Fonte: Elaboração própria.

Embora o modelo de Savage *et al.* (1991) proporcione razoável compreensão sobre a postura dos atores que afetam ou são afetados pelos objetivos de uma determinada organização, considera-se que a análise pode aprofundar-se bastante. Questões relacionadas ao grau de influência exercida, às bases ou origens dessa influência ou mesmo em relação ao tipo de papel exercido por cada stakeholder não são contempladas.

Diante disso, outros modelos de análise de stakeholders podem ser empregados com o objetivo de refinar a compreensão e responder as questões mencionadas. Neste trabalho, a opção se deu pelo modelo de saliência de Mitchell, Agle e Wood (1997) e pelo modelo de influência de Gomes, Liddle e Gomes (2010).

Para Mitchell, Agle e Wood (1997), a importância de um determinado stakeholder para a organização é função do tipo de poder que ele pode exercer, da legitimidade atribuída ao relacionamento e da urgência de suas demandas. Para eles, o poder pode ser normativo, baseado em leis e normas às quais a organização não tem controle. Pode ser coercitivo, baseado em meios físicos (situações de força ou ameaça) e por fim pode ser utilitário, relacionado à dependência de recursos. Hardy (1996) também aborda o poder que os stakeholders exercem sobre uma dada organização. Ele por outro lado faz uma leitura diferente sobre as fontes para o poder exercido: a posse de recursos (informação, prestígio, credibilidade, controle de capital, acesso aos altos escalões), o acesso à tomada de decisão (como por exemplo, a aplicação de procedimentos e rotinas) e o controle dos *status quo*, através da manipulação de significados.

Com o intuito de classificar os stakeholders segundo o grau de importância no caso de Belo Monte, acrescentou-se ao modelo de Mitchell, Agle e Wood (1997) as categorias de poder propostas por Hardy (1996). Acredita-se que dentro das premissas epistemológicas

adotadas no trabalho, sobretudo a importância dada às estratégias discursivas, a capacidade de um stakeholder em manipular significados pode contribuir para uma melhor compreensão a respeito do comportamento dos stakeholders envolvidos com Belo Monte.

Outras duas dimensões do modelo de saliência são a legitimidade do relacionamento (é preciso legitimidade moral ou legal junto à organização, isto é, seus interesses precisam ser reconhecidos como sendo legítimos) e a urgência das demandas dos stakeholders (o grau com que a demanda do stakeholder merece atenção imediata da organização). Dois atributos caracterizam tal urgência: sensibilidade ao tempo de resposta e importância da questão (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997).

Considerados estes fatores (poder, legitimidade e urgência da demanda), Mitchell, Agle e Wood (1997) propõem as seguintes posturas a serem adotadas pelos stakeholders:

- a. *Latents*: seriam stakeholders “satélites”, comparando com o modelo de Savage *et al.* (1991), seriam classificados como stakeholders marginais.
 - i. *Dormant*: possuem poder para influenciar a firma, mas não tem legitimidade ou demandas urgentes. Assim o poder não é exercido. Possuem pouca ou nenhuma interação com a firma. Porém podem vir a adquirir legitimidade ou urgência.
 - ii. *Discretionary*: possuem legitimidade, mas não poder ou demandas urgentes. Beneficiários de filantropia da organização. Não existe pressão para que a organização estabeleça uma relação com eles, embora possa escolher fazê-lo.
 - iii. *Demanding*: possuem apenas o atributo “demandas urgentes”. Fazem barulho, mas não tem poder ou legitimidade percebida pela organização. Despertam pouca ou nenhuma atenção da organização.
- b. *Expectants*: possuem uma postura mais ativa e estão sujeitos a maior atenção das organizações.
 - i. *Dominant*: possuem poder e legitimidade, exercendo assim influência sobre a organização. Normalmente constituem uma coalizão dominante, possuindo demandas/interesses e a capacidade de agir. Há uma comunicação estabelecida entre as partes e quase sempre um vínculo formal. Para alguns autores, esses são os principais stakeholders. Ex: acionistas, credores, líderes locais que façam parte de um conselho.

- ii. *Dependent*: não têm poder, mas possuem demandas urgentes e legítimas. Dependem assim de outros stakeholders para alcançarem seus objetivos ou da benevolência daquela organização. Ex: comunidade local, fauna e flora de um ecossistema.
- iii. *Dangerous*: possuem poder e demandas urgentes, porém não legitimidade. Tendem a usar o poder coercitivo e serem violentos. Sabotagem, terrorismo, piquetes violentos em greve são exemplos da manifestação desses grupos. Ambientalistas radicais podem se enquadrar nesse exemplo.
- c. *Definitive*: possuem os três atributos e normalmente são provenientes do grupo classificado como *dominant*. Na verdade, qualquer stakeholder que possua dois atributos pode se tornar um stakeholder definitivo.

Isto posto, buscou-se classificar os atores previamente identificados como influenciando ou sendo influenciados pelos objetivos da Norte Energia e a usina de Belo Monte, conforme observa-se nos quadros a seguir. No Quadro 6, a classificação foi feita levando-se apenas em conta as variáveis de poder originais do modelo de saliência.

Cabe destacar que a abordagem de Mitchell, Agle e Wood (1997) proporciona à análise de stakeholders uma idéia de dinamicidade, pois leva em consideração a noção de que o *status* de um stakeholder é fruto da percepção da organização e de que sua condição está sujeita ao resultado de interações com outros stakeholders ou à influência de fatores externos que irão resultar na posse de um ou mais atributos determinantes.

No caso da Usina de Belo Monte, empreendimento tocado pela Norte Energia S.A., todos os stakeholders parecem contar com o *status* de legítimo. Por que essa percepção? De onde surge essa condição? A lista de stakeholders foi construída a partir da análise das entrevistas realizadas com representantes de entidades favoráveis e contrárias ao empreendimento. Assim, os stakeholders identificados foram citados como sendo atingidos ou impactados, bem como exercendo algum papel ativo sobre o negócio. Foi reconhecido que há um diálogo estabelecido, ou ao menos um esforço de comunicação dos empreendedores com todos os stakeholders citados.

Definitive Stakeholders	
Movimento dos atingidos por Barragens (MAB)	Fundação Viver, Produzir, Preservar
ANEEL	Associação dos Índios Moradores de Altamira -
BNDES	AIMA

Camargo Corrêa (empreiteira)	IBAMA
Casa Civil da Presidência da República	ICMBio
CEMIG	INCRA
CHESF	Índios (há unidade entre os índios?)
CNEC WorleyParsons (consultoria em engenharia)	IPHAN
Comitê Gestor do PAC	Leme Tractebel - GDF SUEZ (engenharia consultiva)
Congresso Nacional (Câmara e Senado)	Light
Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)	Ministério das Minas e Energia
Consórcio Construtor de Belo Monte	Ministério do Meio Ambiente
Eletrobrás	Ministério do Planejamento
Eletronorte	Ministério Público Federal do Pará
Empresa de Pesquisa Energética	NeoEnergia
Engevix	Odebrecht
FUNAI	Operador Nacional do Sistema (ONS)
Fundos Petro e Funcef	Presidência da República
FURNAS	Queiroz Galvão
Governo do Estado do Pará	Supremo Tribunal Federal
Grupo Eletrobrás	Tribunal de Contas da União - TCU
	Vale do Rio Doce
Dominant Stakeholders	
	Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA)
	Mineradoras
Instituto Socioambiental	Ministério da Justiça (Comissão dos Direitos da Pessoa Humana)
Advocacia da União	Núcleo de Altos Estudos da Amazônia (NAEA/UFPA)
Agencia Nacional de Águas ANA	Oca Mineração
Alcoa (indústria de Alumínio)	Políticos e lideranças políticas locais (vereadores, por exemplo)
CELPA: concessionária de distribuição local	Prefeituras dos municípios atingidos
Compradores estrangeiros de minério	Santa Fé (consultoria em comunicação)
Elabore (consultoria em comunicação)	Ulbrás
Empresas distribuidoras	Universidade Federal do Pará
Fabricantes de turbinas	
Fornecedores de materiais, máquinas e equipamentos (exemplo: Carterpillar)	
Discretionary Stakeholders	

Academia Brasileira de Ciências	
Conselho Indigenista Missionário (CIMI)	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)
Federação das Indústrias do Pará	International Rivers
Federação de Agricultura e Pecuária do Pará (FAEPA)	Organização dos Estados Americanos (OEA)
Fundação Ford	Organização Internacional do Trabalho (OIT)
Greenpeace	Painel de Especialistas Belo Monte (acadêmicos)
Igreja Católica- CIMI (conselho indigenista missionário)	Prelazia do Xingu
Indústrias de alumínio estrangeiras	WWF
Dependent Stakeholders	
Consórcio Belo Monte (representação dos 11 municípios)	Movimento Xingu Vivo Para Sempre
Associação de empresários locais - ACIAPA	Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu (MDTX)
Forte Xingu (empresários locais)	Populações ribeirinhas

Quadro 6: Saliência dos stakeholders da UHE Belo Monte.

Fonte: Elaboração própria.

Por outro lado, considerando outras fontes de poder, como a posse de recursos, o acesso a tomada de decisão ou a capacidade dos agentes de manipularem o *status quo*, alguns dos stakeholders podem mudar de categoria conforme previsto no próprio modelo de saliência. Adquirindo outras fontes de poder, alguns stakeholders considerados latentes (do tipo *discretionary*) poderiam se tornar de média saliência (do tipo *dominant*), como por exemplo, organizações não governamentais estrangeiras. Outros de média latência (do tipo *dominant*) podem se tornar definitivos (*definitives*), como organizações não governamentais (ONGs) locais. Dessa maneira, elaborou-se o Quadro 7 em que se observa claramente a evolução dos stakeholders para as duas categorias de maior influência: *definitive stakeholders* e *dominant stakeholders*.

Nome	Legitimidade (Mitchell, Agle e Wood, 1997)	Urgência (Mitchell, Agle e Wood, 1997)	Classificação (Mitchell, Agle e Wood, 1997)	Poder (Hardy, 1996)	Classificação (Mitchell, Agle e Wood, 1997)
Academia Brasileira de Ciências	Legítimo	Não urgente	<i>Discretionary</i>	Controle do Status Quo/posse de	<i>Dominant</i>

				recursos	
Associação de empresários locais – ACIAPA	Legítimo	Urgente	<i>Dependent</i>	Controle do Status Quo/posse de recursos	<i>Definitive</i>
Conselho Indigenista Missionário (CIMI)	Legítimo	Não urgente	<i>Discretionary</i>	Controle do Status Quo/posse de recursos	<i>Definitive</i>
Consórcio Belo Monte (representação dos 11 municípios)	Legítimo	Urgente	<i>Dependent</i>	Posse de recursos	Definitive
Federação das Indústrias do Pará	Legítimo	Não urgente	<i>Discretionary</i>	Controle do Status Quo	<i>Definitive</i>
Federação de Agricultura e Pecuária do Pará (FAEPA)	Legítimo	Não urgente	<i>Discretionary</i>	Controle do Status Quo	<i>Definitive</i>
Federação da Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)	Legítimo	Não urgente	<i>Discretionary</i>	Controle do Status Quo/posse de recursos	Dominant
Forte Xingu (empresários locais)	Legítimo	Urgente	<i>Dependent</i>	Controle do Status Quo/posse de recursos	<i>Definitive</i>
Fundação Ford	Legítimo	Não urgente	<i>Discretionary</i>	Controle do Status Quo	<i>Dominant</i>
Greenpeace	Legítimo	Não urgente	<i>Discretionary</i>	Controle do Status Quo/posse de recursos	<i>Dominant</i>
Igreja Católica- CIMI (conselho indigenista missionário)	Legítimo	Não urgente	<i>Discretionary</i>	Controle do Status Quo	<i>Dominant</i>
Indústrias de alumínio estrangeiras	Legítimo	Não urgente	<i>Discretionary</i>	Posse de recursos	<i>Dominant</i>
International Rivers	Legítimo	Não urgente	<i>Discretionary</i>	Controle do Status Quo/posse de recursos	<i>Dominant</i>

Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu (MDTX)	Legítimo	Urgente	<i>Dependent</i>	Controle do Status Quo	<i>Definitive</i>
Organização dos Estados Americanos (OEA)	Legítimo	Não urgente	<i>Discretionary</i>	Posse de recursos	<i>Dominant</i>
Organização Internacional do Trabalho (OIT)	Legítimo	Não urgente	<i>Discretionary</i>	Posse de recursos	<i>Dominant</i>
Painel de Especialistas Belo Monte (acadêmicos)	Legítimo	Não urgente	<i>Discretionary</i>	Controle do Status Quo/posse de recursos	<i>Dominant</i>
Populações ribeirinhas	Legítimo	Urgente	<i>Dependent</i>	Controle do Status Quo	<i>Definitive</i>
Prelazia do Xingu	Legítimo	Não urgente	<i>Discretionary</i>	Controle do Status Quo/posse de recursos	<i>Dominant</i>

Quadro 7: Stakeholders que mudam de status, conforme Hardy (1996)

Fonte: Elaboração própria

Não obstante, o grau de saliência de um stakeholder também pode mudar a partir da sua aproximação ou aliança com outros stakeholders. Por exemplo, stakeholders classificados como *dominant* ao se unirem com stakeholders do tipo *definitive* passariam ao mais alto nível de saliência já que acumulariam todos os três atributos (poder, legitimidade e urgência). Este seria o caso do Greenpeace e do Instituto Socioambiental (ISA). Essas entidades ao exercerem cooperação com movimentos sociais locais conseguem exercer maior pressão contra o empreendimento.

Definitive Stakeholders	
ANEEL	Light
BNDES	Ministério das Minas e Energia
Camargo Corrêa (empreiteira)	Ministério do Meio Ambiente
Casa Civil da Presidência da Republica	Ministério do Planejamento
CEMIG	Ministério Público Federal do Pará
CHESF	NeoEnergia

CNEC WorleyParsons (consultoria em engenharia)	Odebrecht
Comitê Gestor do PAC	Operador Nacional do Sistema (NOS)
Congresso Nacional (Câmara e Senado)	Presidência da República
Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)	Queiroz Galvão
Consórcio Belo Monte (representação dos 11 municípios)	Supremo Tribunal Federal
Consórcio Construtor de Belo Monte	Tribunal de Contas da União – TCU
Eletrobrás	Vale do Rio Doce
Eletronorte	Associação de empresários locais – ACIAPA
Empresa de Pesquisa Energética	Associação dos Índios Moradores de Altamira – AIMA
Engevix	Conselho Indigenista Missionário (CIMI)
FUNAI	Federação das Indústrias do Pará
Fundos Petro e Funcef	Federação de Agricultura e Pecuária do Pará (FAEPA)
FURNAS	Forte Xingu (empresários locais)
Governo do Estado do Pará	Fundação Viver, Produzir, Preservar
Grupo Eletrobrás	Movimento dos atingidos por Barragens (MAB)
IBAMA	Movimento Xingu Vivo Para Sempre
ICMBio	Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu (MDTX)
INCRA	Populações ribeirinhas
Índios (há unidade entre os índios?)	
IPHAM	
Leme Tractebel – GDF SUEZ (engenharia consultiva)	
Dominant Stakeholders	
Advocacia da União	Prefeituras dos municípios atingidos
Agencia Nacional de Águas ANA	Santa Fé (consultoria em comunicação)
Alcoa (indústria de Alumínio)	Ulbrás
CELPA: concessionária de distribuição local	Universidade Federal do Pará
Compradores estrangeiros de minério	Academia Brasileira de Ciências
Elabore (consultoria em comunicação)	Fundação Ford
Empresas distribuidoras	Greenpeace
Fabricantes de turbinas	Igreja Católica- CIMI (conselho indigenista missionário)
Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)	Indústrias de alumínio estrangeiras
Fornecedores de materiais, máquinas e equipamentos (exemplo: Carterpillar)	Instituto Socioambiental (ISA)
Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia	International Rivers
	Ministério da Justiça (Comissão dos Direitos da

(INPA)	Pessoa Humana)
Mineradoras	Organização dos Estados Americanos (OEA)
Ministério da Justiça (Comissão dos Direitos da Pessoa Humana)	Organização Internacional do Trabalho (OIT)
Núcleo de Altos Estudos da Amazônia (NAEA/UFPA)	Painel de Especialistas Belo Monte (acadêmicos)
Oca Mineração	Prelazia do Xingu
Políticos e lideranças políticas locais	WWF

Quadro 8: Classificação dos stakeholders (Mitchell, Agle e Wood 1997; Hardy 1996).

Fonte: Elaboração própria.

Outro registro pertinente em relação ao contexto estudado é o fato de que vários atores parecem contar com mais de uma fonte de poder, como é o caso da Fundação Viver Produzir Preservar e da Associação Comercial Industrial Agro Pastoral de Altamira (ACIAPA). No primeiro caso, identificou-se o poder do tipo coercitivo, posse de recursos e controle do *status quo*. No segundo caso, o poder exercido a partir da posse de recursos e do controle do *status quo*. Ambas as entidades têm forte influência na população local, conseguindo exercer eficiente mobilização de indivíduos em casos de audiências públicas ou manifestações populares.

Até o momento, o exercício de análise de stakeholders realizou a identificação dos atores que influenciam ou são influenciados pelos objetivos da Norte Energia S.A. e a Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Isso foi possível a partir dos dados gerados por meio de entrevistas e análise documental. Além dessa identificação, a partir da interpretação dos dados à luz da teoria, foi possível atribuir a cada stakeholder sua predisposição em cooperar ou não com o empreendimento. Além disso, sugerindo o tipo de poder exercido, a legitimidade de seus interesses e a urgência com que estes são considerados pelo empreendedor, foi definida uma hierarquia dos stakeholders segundo a sua capacidade de influenciar as decisões da Norte Energia S.A.. Esse artifício permite um primeiro entendimento a respeito de como podem se agrupar os stakeholders interessados ou afetados pela UHE Belo Monte.

Entretanto, uma oportuna indagação diz respeito ao comportamento efetivo desses stakeholders. Sabendo o potencial que têm para exercer influência, como de fato o fazem? Essa lacuna pode ser preenchida a partir das contribuições de Gomes, Liddle e Gomes (2010). De acordo com seu modelo de influência de stakeholders em governos locais, diferentes papéis podem ser exercidos: reguladores, colaboradores, definidores da agenda, controladores e legitimadores.

Colaboradores	
	NeoEnergia
Andrade Gutierrez	Fundos Petro e Funcef
Camargo Corrêa (empreiteira)	FURNAS
CEMIG	Grupo Eletrobrás
CHESF	IBAMA
CNEC WorleyParsons (consultoria em engenharia)	ICMBio
Consórcio Construtor de Belo Monte	Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA)
Elabore (consultoria em comunicação)	Leme Tractebel – GDF SUEZ (engenharia consultiva)
Eletrobrás	Odebrecht
Eletronorte	Queiroz Galvão
Empresa de Pesquisa Energética (EPE)	Santa Fé (consultoria em comunicação)
Engevix	Universidade Federal do Pará
Fornecedores de materiais, máquinas e equipamentos (exemplo: Carterpillar)	Vale do Rio Doce
Controladores	
Operador Nacional do Sistema (ONS)	IBAMA
Congresso Nacional (Câmara e Senado)	Ministério da Justiça (Comissão dos Direitos da Pessoa Humana)
Advocacia da União	Ministério Público Federal do Pará
Agencia Nacional de Águas (ANA)	Ministério do Meio Ambiente
ANEEL	Presidência da República
FUNAI	Supremo Tribunal Federal
INCRA	Tribunal de Contas da União – TCU
IPHAM	
Legitimadores	
Academia Brasileira de Ciências	Índios (há unidade entre os índios?)
Associação de empresários locais - ACIAPA	Movimento dos atingidos por Barragens (MAB)
Associação dos Índios Moradores de Altamira - AIMA	Movimento Xingu Vivo Para Sempre
Conselho Indigenista Missionário (CIMI)	Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu (MDTX)
Consórcio Belo Monte (representação dos 11 municípios)	Núcleo de Altos Estudos da Amazônia (NAEA/UFPA)
Federação das Indústrias do Pará	Organização dos Estados Americanos (OEA)
Federação de Agricultura e Pecuária do Pará (FAEPA)	Organização Internacional do Trabalho (OIT)
Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)	Painel de Especialistas Belo Monte (acadêmicos)
Forte Xingu (empresários locais)	Políticos e lideranças políticas locais (vereadores, por exemplo)
	Populações ribeirinhas

Fundação Viver, Produzir, Preservar	Prefeituras dos municípios atingidos
Governo do Estado do Pará	Prelazia do Xingu
Greenpeace	WWF
Igreja Católica- CIMI (conselho indigenista missionário)	International Rivers
Reguladores	
BNDES	
Casa Civil da Presidência da Republica	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA
Comitê Gestor do PAC	Fundos Petro e Funcef
Congresso Nacional (Câmara e Senado)	Light
Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)	Ministério do Planejamento
Definidores de Agenda	
	Empresa de Pesquisa Energética (EPE)
	Ministério de Minas e Energia
	Grupo Eletrobrás
ANEEL	Presidência da República
Casa Civil da Presidência da Republica	Conselho Nacional de Política Energética
Comitê Gestor do PAC	(CNPE)
Sentinelas	
Alcoa (indústria de Alumínio)	
CELPA: concessionária de distribuição local	
Compradores estrangeiros de minério	Indústrias de alumínio estrangeiras
Empresas distribuidoras	Mineradoras
Fabricantes de turbinas	Oca Mineração
Fundação Ford	Ulbrás

Quadro 9: Os papéis dos stakeholders da UHE Belo Monte (Gomes, Liddle e Gomes, 2010).

Fonte: Elaboração Própria.

Os Reguladores exercem influência sobre o orçamento. No caso de governos locais, os reguladores estariam ligados a administração central (governo federal, no caso brasileiro). O desempenho do governo local seria então afetado a partir do fluxo de capital disponibilizado pelo governo federal sob forma de investimentos diretos ou a partir da atuação de algum órgão público da esfera federal. Os Colaboradores são aqueles agentes externos ou internos que contribuem para a implementação de políticas e serviços públicos. Isso acontece dada a incapacidade ou ineficiência do ente público desempenhar seu papel. Um exemplo da atuação dos colaboradores são os casos de parcerias público-privadas. Os Definidores da Agenda

normalmente são agentes pertencentes à esfera da administração pública em nível federal. São definidos os objetivos centrais que irão pautar a atuação dos governos locais, como por exemplo, definições sobre a prioridade de um público específico ser alvo de uma política de saúde pública. Controladores são agentes que empregam mecanismos formais ou informais de controle sobre as práticas do governo local. Afinal, é preciso prestar contas à sociedade quanto ao bom uso do dinheiro público. Por fim, existe a figura dos Legitimadores, isto é, os cidadãos que por meio do voto influenciam ativamente as decisões tomadas pelos governos locais (GOMES, LIDDLE e GOMES, 2010).

Embora o modelo de *Five-sided model of stakeholder influence* tenha sido elaborado para análise de governos locais, como prefeituras, é possível trabalhar sua aplicação no caso de Belo Monte. Aliás, os próprios autores sugerem que “seria desejável que o modelo fosse aplicado em outros tipos de organizações públicas, como as do terceiro setor, organizações regionais ou federais, de modo a verificar se os tipos de influência identificados são ou não são universais” (GOMES; LIDDLE; GOMES, 2010, p. 722). Esta seria inclusive outra contribuição deste trabalho: avaliar a aplicabilidade do modelo, em um contexto marcado pela inserção de um empreendimento fruto da parceria público-privada e financiado principalmente por um órgão ligado ao governo federal (BNDES), em uma área de influência que irá envolver onze municípios diferentes.

Como observado no Quadro 9, os stakeholders previamente identificados são agora agrupados segundo o tipo de influência que podem exercer sobre a UHE Belo Monte (note que um ator pode estar presente em mais de uma categoria). Para tanto, foi preciso flexibilizar o entendimento acerca das categorias estabelecidas pelo modelo originalmente proposto por Gomes, Liddle e Gomes (2010). No caso dos Colaboradores, a interpretação que se faz é que existem atores com capacidade (técnica ou financeira) de implementação do empreendimento e que vislumbram um contexto que lhes seja favorável, justificando assim o seu engajamento. São exemplo de atores colaboradores as grandes empreiteiras (Camargo Corrêa, Noberto Odebrech).

Por outro lado, existem agentes que adotam essa postura fugindo do papel institucional que lhe tenha sido formalmente atribuído. Por razões diversas, uma entidade com perfil Controlador pode atuar como Colaborador. No caso estudado, órgãos de licenciamento ambiental estaduais e federal, como o Ibama, foram apontados pelos entrevistados e por depoimentos registrados nas audiências públicas analisadas como atuando a serviço dos interesses daqueles interessados na execução da usina. Em determinada audiência pública, afirmou-se que o Ministério do Meio Ambiente, pressionado pelo Ministério de Minas e

Energia, forçava uma conduta mais flexível do Ibama no processo de licenciamento de Belo Monte.

No que diz respeito aos stakeholders classificados como Controladores, o entendimento neste trabalho se aproxima bastante do modelo original. Entretanto, entende-se que a função exercida não busca controlar prioritariamente o uso do orçamento disponibilizado, mas sim assegurar que as instituições sejam respeitadas. No caso da UHE Belo Monte, essa tem sido uma questão bastante delicada. Um exemplo emblemático trata do entendimento sobre como devem ser procedidas as audiências públicas junto as comunidades indígenas. Por falta de regulamentação do artigo 231 da Constituição Federal, há divergência entre o Ministério Público Federal do Pará e a Norte Energia S.A.. Essa questão foi inclusive judicializada de modo que o Supremo Tribunal Federal tivesse que arbitrar sugerindo o devido encaminhamento.

Sobre os stakeholders do tipo Legitimadores, propõe-se que este papel seja exercido de maneira mais ampla do que apenas pela ação direta dos cidadãos por meio do voto. Inúmeras organizações podem representar e dar voz aos anseios da população. Enquadram-se então organizações não governamentais, organizações religiosas, associações e entidades de classe. No caso estudado, esse papel se mostrou tão relevante a ponto de influenciar o cronograma de estudos de viabilidade e construção da UHE Belo Monte. Embora em termos de composição do grupo se observe uma diferença entre o que foi proposto pelo modelo de Gomes, Liddle e Gomes (2010), a premissa para definição da categoria é a mesma: os agentes têm poder para legitimar ou deslegitimar uma determinada política pública.

Quanto aos Reguladores, a definição original do modelo se mantém, porém, por se tratar de um empreendimento de parceria público-privada, a origem do capital investido não é puramente pública. A composição acionária do consórcio vencedor, a Norte Energia S.A. demonstra claramente isto.

Finalmente, figuram os stakeholders classificados como Definidores da Agenda. Esses atores conseguem influenciar as principais decisões sobre a política, definindo os objetivos centrais a serem alcançados. No caso em estudo, a UHE Belo Monte é uma elaboração de diversos órgãos de governo e o entendimento para classificá-los foi a identificação dos agentes que sempre buscaram materializar esse aproveitamento energético no rio Xingu. Porém, não se considerou aqui a influência oculta de grupos de interesse que por meio do lobby, por exemplo, tenham contribuído para tanto. Optou-se por classificá-los como Colaboradores.

De acordo com o modelo de Gomes, Liddle e Gomes (2010), todos os stakeholders parecem ter a capacidade de influenciar os objetivos da organização. Entretanto, segundo o modelo de Saliência de Mitchell, Agle e Wood (1997), existem alguns que não têm essa condição, como por exemplo, os classificados como *discretionary stakeholders*. Logo, ao agrupar os stakeholders previamente identificados, notou-se certa dificuldade em alocar alguns atores. Sugere-se então que o *Five-sided model of stakeholder influence* possa ter alguma dificuldade em lidar com determinados stakeholders. Objetivando transpor essa barreira, foi estabelecida uma nova categoria para compor o esquema original. Portanto, os Sentinelas são aqueles que vigiam, esperam ou velam por algum desdobramento, não possuem legitimidade para exercer influência e não participam (ao menos explicitamente) como colaboradores, mas possuem interesses sobre a política, ou no caso específico, sobre o empreendimento. No caso em estudo, aparentam ter uma postura favorável ao empreendimento, podendo tornar-se Colaboradores.

5.1 Contribuições teóricas

Após empregar os modelos de Savage *et al.* (1991), Mitchell, Agle e Wood (1997) e Gomes, Liddle e Gomes (2010) para identificar e classificar os stakeholders relacionados a UHE Belo Monte, é preciso posicionar suas contribuições diante dos objetivos específicos deste estudo. Também é preciso refletir sobre como este estudo de caso pode contribuir teoricamente para o desenvolvimento destes modelos.

O objetivo geral deste trabalho é descrever como os grupos de interesse e coalizões de defesa empreendem os processos de mudança institucional gradual transformativa, resolvendo os problemas de coordenação internos e externos. Para tanto, em primeiro lugar foi necessário identificar como esses agentes agrupam-se formando as coalizões. Essa é a principal contribuição das análises de stakeholders realizadas até aqui. Em outras palavras, até o momento foi possível inventariar os atores interessados e que podem influenciar ou serem influenciados pelos objetivos da Norte Energia S.A. e a Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Entretanto, de modo a caracterizá-los, alguns filtros foram sendo aplicados: primeiramente definiu-se a pré-disposição de cada stakeholder em cooperar ou não com o empreendimento. Em seguida, estabeleceu-se uma hierarquia dos stakeholders mais importantes, do ponto de vista de capacidade de exercer influência. Em seguida, descreveu-se que tipo de comportamento cada um desses atores pode exercer.

Considerando apenas os stakeholders mais relevantes, classificados como *Definitive Stakeholders*, pode-se perguntar como estão posicionados conforme a disposição em cooperar

ou ameaçar o empreendimento de Belo Monte e que tipos de papéis podem exercer. Essa análise já é útil para um primeiro entendimento sobre o subsistema político do qual a UHE Belo Monte faz parte.

Definitive Supportives Stakeholders		
Colaboradores	Camargo Corrêa (empreiteira) CEMIG CHESF CNEC WorleyParsons (consultoria em engenharia) Consórcio Construtor de Belo Monte Eletrobrás Eletronorte Engevix Fundos Petro e Funcef FURNAS	Grupo Eletrobrás IBAMA Leme Tractebel - GDF SUEZ (engenharia consultiva) Light NeoEnergia Odebrecht Presidência da República Queiroz Galvão Vale do Rio Doce
Reguladores	BNDES Comitê Gestor do PAC Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)	Ministério do Planejamento Presidência da República
Definidores de Agenda	Casa Civil da Presidência da República Ministério das Minas e Energia	Presidência da República Empresa de Pesquisa Energética (EPE)
Controladores	FUNAI IBAMA INCRA	Ministério do Meio Ambiente Operador Nacional do Sistema (ONS)
Legitimadores	ACIAPA Federação das Indústrias do Pará	Forte Xingu (empresários locais)
Definitive Non Supportive Stakeholders		
Controladores	Ministério Público Federal do Pará	
Legitimadores	Associação dos Índios	Movimento dos atingidos por Barragens (MAB)

	Moradores de Altamira – AIMA Conselho Indigenista Missionário (CIMI) Federação de Agricultura e Pecuária do Pará (FAEPA) Fundação Viver, Produzir, Preservar Índios (há unidade entre os índios?)	Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu (MDTX) Movimento Xingu Vivo Para Sempre Populações ribeirinhas
Definitive Mixed Blessing Stakeholders		
Reguladores	Congresso Nacional (Câmara e Senado)	
Controladores	ANEEL Congresso Nacional (Câmara e Senado) IPHAN Supremo Tribunal Federal	Tribunal de Contas da União – TCU Governo do Estado do Pará ICMbio
Legitimadores	Consórcio Belo Monte (representação dos 11 municípios)	
		Governo do Estado do Pará

Quadro 10: Composição e papéis dos stakeholders definitivos

Fonte: Elaboração própria

Obviamente, a partir dessas construções, poder-se-ia vislumbrar a constituição das coalizões de defesa. Entretanto, sabe-se que esse movimento não é tão simples assim. Aliás, segundo as premissas deste trabalho, a partir da referência ao Modelo de Coalizões de Advocacia, os agentes compartilham crenças e valores e isso sim determinaria a existência de uma coalizão de defesa.

Logo, apesar de duas entidades se caracterizarem por terem atitude contrária à usina (*Non supportive stakeholders*), terem poder, legitimidade e urgência de demanda (*Definitive stakeholders*), e ainda exercerem um mesmo tipo de comportamento (legitimadores), não necessariamente constituirão uma mesma coalizão de defesa. Em alguma instância dentro de sua hierarquia de crenças e valores (crenças do núcleo duro, crenças do núcleo político ou crenças secundárias) poderá haver um distanciamento.

Por outro lado, quais outras contribuições a abordagem conjunta de tais modelos de análise de stakeholders neste estudo de caso poderiam trazer ao tentar descrever o comportamento das coalizões?

- 1- Torna mais explícito o fato de que os papéis exercidos pelos stakeholders, bem como o grau de saliência que exercem são condições voláteis. Há uma dinâmica que precisa ser entendida a partir do contexto, do passar do tempo e dos momentos de interação;
- 2- Evidencia uma possível dificuldade do modelo de influência de Gomes, Liddle e Gomes (2010) em lidar com determinados stakeholders (nem todos os comportamentos podem ser alocados nas categorias originalmente sugeridas);
- 3- Indica quais stakeholders se polarizam quanto ao potencial para colaborar ou ameaçar uma política, bem como aqueles sujeitos sem posicionamento demarcado e aqueles incapazes de exercer influência (SAVAGE *et al.*, 1991);
- 4- Identifica e hierarquiza os stakeholders segundo sua relevância dentro de um dado subsistema político, ou seja, quais possuem poder de influência, legitimidade e urgência de demanda (Mitchell, Agle e Wood, 1997);
- 5- Caracteriza a fonte do poder de exercido (Mitchell, Agle e Wood, 1997 e Hardy, 1996);
- 6- Sugere quais coalizões teriam maior poder de influência, em um subsistema político, dada a composição de seus membros (Mitchell, Agle e Wood, 1997);
- 7- Indica que tipos de estratégias podem ser adotados por uma coalizão para promover a coordenação interna e com outras coalizões (Gomes, Liddle e Gomes, 2010);
- 8- Indica em que arenas, dentro do subsistema político, e que tipos de estratégias, as coalizões podem empregar para provocar mudança institucional gradual e transformativa (Gomes, Liddle e Gomes, 2010);

Após as análises de stakeholders, faz-se necessário continuar desenvolvendo a respeito de como as coalizões se estabelecem e coordenam suas identidades, preferências e expectativas. No próximo capítulo será empregado o Modelo de Coalizões de Advocacia, revisado por Sabatier e Weible (2007).

6. ANÁLISE DO CASO UHE BELO MONTE SEGUNDO O MODELO DE COALIZÃO DE ADVOCACIAS (MCA)

Sabatier e Jenkins-Smith (1993) reuniram em seu livro *Policy Change and Learning* diversos estudos de caso com aplicações do Modelo de Coalizões de Advocacia (MCA). As decisões de cunho metodológico tomadas nesta pesquisa refletem as práticas observadas nestes estudos, nas sugestões feitas pelos próprios autores no apêndice metodológico do livro, bem como no que foi observado em pesquisas mais recentes desenvolvidas no Brasil envolvendo o MCA. Nos estudos de caso mencionados, as abordagens são tanto quantitativas quanto qualitativas. Dentre eles, destacam-se o estudo pioneiro de Sabatier e Jenkins-Smith (1993) sobre o Lago Tahoe, o trabalho de Munro (1993) sobre a política de águas e transposições na Califórnia, a pesquisa de Mawhinney (1993) sobre as mudanças políticas no sistema educacional do Canadá, o estudo de Araújo (2007) sobre a política nacional sobre biodiversidade e florestas e o trabalho de Vianna (2011) a respeito da transposição do rio São Francisco.

Com relação a definição das crenças que irão especificar as diferentes coalizões de defesa, a estratégia adotada foi tomar como base as entrevistas em profundidade e a leitura preliminar de documentos oficiais, cartas e manifestos dos atores envolvidos. Além disso, a partir de um resgate histórico da discussão sobre o empreendimento, foi possível definir os chamados Parâmetros Relativamente Estáveis do Sistema, ou seja, aspectos do problema e do contexto que são compartilhados pelos atores, limitando suas crenças, recursos e estratégias (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

Na pesquisa de Vianna (2011), a escolha de como identificar as crenças foi baseada no resgate histórico e na definição dos Parâmetros Relativamente Estáveis do Sistema. Já na pesquisa de Araújo (2007), a opção se deu pelo exame exploratório dos documentos coletados. Sabatier e Jenkins-Smith (1993) sugerem a construção de um código de análise documental em que se sistematize as diferentes posturas dos atores em relação aos temas inseridos no subsistema político estudado, organizando então as categorias de crenças.

Além das entrevistas em profundidade realizadas, os documentos consultados para identificar os Parâmetros Relativamente Estáveis do Sistema e criar o código de análise documental foram:

- Plano Nacional de Energia Elétrica 2010 (elaborado em 1987);
- Plano Nacional de Energia 2030 (elaborado entre 2006 e 2007);

- Decreto nº 7.340/2010 da Casa Civil da Presidência da República que institui o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu e seu comitê gestor;
- Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (elaborado em 2010);
- Painel de Especialistas sobre o EIA-RIMA de Belo Monte (elaborado em 2009);
- Resolução do CNPE que define Belo Monte interesse estratégico para o país (2001);
- Relatórios do Grupo de Trabalho criado pelo CNPE para estudar a viabilidade da UHE Belo Monte (realizados ao longo de 2002);
- Memória do Seminário Desenvolvimento e Inserção Regional em Belo Monte, promovido pela Eletronorte a um grupo de especialistas no Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, em junho de 2002;
- Seminário Internacional sobre Fontes Alternativas de Energia e Eficiência Energética, realizado pela Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados, em junho de 2002.
- Entrevista concedida pelo Bispo Dom Erwin Kräutler à Revista Época em junho de 2012.

Uma vez desenvolvido o Mapeamento dos Parâmetros Relativamente Estáveis do Sistema, procedeu-se a elaboração do código de análise documental, no qual são estruturadas as crenças dos atores segundo o Modelo de Coalizões de Advocacia. Como visto anteriormente, o sistema de crenças é estruturado em três níveis: núcleo duro (*deep core beliefs*), núcleo político (*policy core beliefs*) e aspectos instrumentais (*secondary beliefs*).

Mapeamento dos Parâmetros Relativamente Estáveis do Sistema	
Atributos básicos do problema	<ul style="list-style-type: none"> • O desenvolvimento econômico (ritmo de crescimento da indústria e do consumo) aumenta a demanda por energia elétrica.
Distribuição básica dos recursos naturais	<ul style="list-style-type: none"> • A matriz energética brasileira privilegia a hidroeletricidade. • O maior potencial para geração de energia hidrelétrica está na Amazônia.

Valores socioculturais e estrutura social	<ul style="list-style-type: none"> • A região do Xingu, no Pará, foi alvo de uma política fracassada de colonização nos governos militares. • A população local possui um histórico de lutas para assegurar os direitos básicos (saúde e educação, por exemplo), o que fortaleceu os movimentos sociais. • Outros projetos de infraestrutura na Amazônia geraram controvérsias: rodovia Transamazônica, UHE Tucuruí, UHE Balbina. • Forte atuação da Igreja Católica. • A luta pela terra já causou inúmeras mortes. • A Amazônia possui uma dimensão simbólica que sensibiliza grande parte da sociedade brasileira e entidades estrangeiras. • Rio Xingu é considerado um santuário ecológico e é sagrado para os povos indígenas.
Estrutura Constitucional/regras	<ul style="list-style-type: none"> • Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei nº 9.433/97. • Política Nacional de Meio Ambiente. • Resoluções do Conama. • Novo Modelo do Mercado de Energia Elétrica. <ul style="list-style-type: none"> o Lei nº. 8.987/95; o Lei nº. 9.074/95 • Regras de licenciamento ambiental. • Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu.

Quadro 11: Mapeamento dos parâmetros relativamente estáveis do sistema.

Fonte: Elaboração própria.

A respeito das crenças do núcleo duro, por se tratarem de visões de mundo, crenças mais profundas e axiomas normativos e fundamentais, considera-se que não há grandes variações na perspectiva de estudos que focam em políticas públicas relacionadas com o meio ambiente, o mesmo contexto que motivou a criação do Modelo de Coalizões de Advocacia. Aliás, Sabatier e Jenkins-Smith (1993, p. 249) afirmam que tais categorias geralmente se referem a posicionamentos pertencentes a mais de uma área política. Desta forma, foi utilizada a proposição original dos autores seguindo a adaptação e tradução para as crenças proposta por Araújo (2007). Algumas dessas categorias são observadas também na pesquisa de Munro (1993, p. 116). Feito o exame preliminar dos documentos e a análise das

entrevistas, verificou-se a adequação dessa classificação para as crenças do núcleo duro no estudo de caso em questão.

Crenças do Núcleo Duro (<i>Deep Core Beliefs</i>)
<p>1- Justiça distributiva:</p> <p>a) Baixa preocupação com equidade. Posição individualista ou de preocupação apenas com a presente geração que desconsidere questões de equidade.</p> <p>b) Foco exclusivo ou priorização da equidade intrageracional. Preocupação com justiça social na presente geração.</p> <p>c) Foco exclusivo ou priorização da equidade intergeracional. Preocupação com futuras gerações.</p> <p>d) Foco na equidade intrageracional e intergeracional. Manifestação que demonstre preocupação com a presente e as futuras gerações.</p> <p>2- Relação ética homem-natureza:</p> <p>a) Visão antropocêntrica pura. O homem é o centro do universo e a natureza tem valor instrumental.</p> <p>b) Visão antropocêntrica moderada. Inclui preocupações relacionadas à responsabilidade do homem perante a natureza.</p> <p>c) Ecocentrismo. Ênfase na interação. Crítica à visão instrumental. Posição conciliadora entre antropocentrismo e biocentrismo.</p> <p>d) Biocentrismo. Reverência diante do valor intrínseco da natureza.</p> <p>3- Conhecimento como valor:</p> <p>a) Desconsideração do conhecimento como valor.</p> <p>b) Foco exclusivo ou priorização no saber tradicional e dos aspectos culturais.</p> <p>c) Foco exclusivo ou priorização do conhecimento técnico-científico.</p> <p>d) Valorização explícita tanto do conhecimento científico quanto do saber tradicional.</p> <p>4- Visão essencial sobre o Estado:</p> <p>a) Deve ter presença marcante. Ênfase na importância do planejamento e da ação estatal direta, que extrapole ações de regulação, com omissão ou conflito em relação à postura c).</p> <p>b) Deve ser mínimo. Atuação estatal em campo limitado. Admite-se a regulação estatal em áreas estratégicas.</p> <p>c) Deve ser democrático e participativo. Ênfase na relevância da participação ampla dos cidadãos nas decisões governamentais.</p> <p>5- Visão essencial sobre os recursos naturais:</p> <p>a) Utilitarismo puro. Os recursos naturais vistos meramente como insumo do processo produtivo.</p> <p>b) Foco exclusivo ou priorização do uso sustentável.</p> <p>c) Foco exclusivo ou priorização da preservação.</p> <p>d) Conciliação entre uso sustentável e preservação. Manifestação que implique conciliação entre as posturas conservacionista e preservacionista.</p>

Quadro 12: Crenças do Núcleo Duro.

Fonte: Elaboração própria.

Por outro lado, as crenças do núcleo político e os aspectos instrumentais são construções específicas de cada subsistema político a ser estudado. Portanto, a definição dessas categorias se deu a partir do exame dos dados gerados especificamente para o estudo em pauta, ou seja, utilizando-se da análise das entrevistas e do exame preliminar de um *corpus* representativo dos documentos coletados, construiu-se o restante do código de análise documental.

Crenças do Núcleo Político (<i>Policy Core Beliefs</i>)
<p>1- O aproveitamento hidrelétrico do rio Xingu e a preservação ambiental;</p> <p>a) A obra vai provocar efeitos negativos irreparáveis ao meio ambiente;</p> <p>b) As restrições impostas ao projeto minimizam os impactos.</p> <p>2- Público beneficiado com o empreendimento:</p> <p>a) A obra não irá beneficiar a população local, do estado do Pará ou mesmo da região norte.</p> <p>b) A obra beneficiará tanto o centro-sul quanto a população local, do estado e da região norte, além das indústrias eletro-intensivas.</p> <p>c) Somente as indústrias eletro-intensivas de capital estrangeiro irão se beneficiar da energia gerada.</p> <p>3- Empreendimentos na Amazônia:</p> <p>a) A Amazônia é um santuário e não deve sofrer intervenções desse tipo.</p> <p>b) A Amazônia é uma fonte de riquezas e deve portanto ser explorada pelo país.</p> <p>c) A Amazônia é uma fonte de riquezas e deve ser explorada pelo país contanto que se preserve o meio ambiente.</p> <p>4- A relação demanda/oferta de energia no Brasil:</p> <p>a) O Brasil precisa urgentemente ampliar a oferta de energia.</p> <p>b) O Brasil já se beneficiaria de uma política de modernização do sistema existente.</p> <p>c) O Brasil não precisa ampliar sua oferta de energia, mas sim reduzir sua demanda.</p> <p>5- Os aproveitamentos do rio Xingu:</p> <p>a) O rio Xingu deve ser explorado para produção de energia em todo o seu potencial.</p> <p>b) O rio Xingu deve ser explorado com outros usos, como o turismo, o transporte e a pesca.</p> <p>c) O rio Xingu deve permanecer preservado, sacrificando-se o potencial que poderia ser explorado.</p> <p>6- A matriz energética brasileira:</p> <p>a) A matriz deve priorizar os grandes aproveitamentos energéticos.</p> <p>b) A matriz deve priorizar fontes alternativas de energia renovável.</p> <p>c) Deve haver um equilíbrio entre fontes alternativas de energia renovável e grandes aproveitamentos.</p> <p>7- O valor de Belo Monte:</p> <p>a) Belo Monte gera valor para o país quando aumente a oferta de energia para sustentar o crescimento econômico, mas não gera valor para a localidade uma vez que a população pouco se beneficiará.</p> <p>b) Belo Monte gera valor para o país e para a região.</p> <p>c) Belo Monte não gera valor algum para o país e tampouco para a região.</p> <p>8- O estado do Pará enquanto produtor de energia:</p>

<p>a) O Pará tem a vocação de ser um exportador de energia elétrica para outros pólos industriais.</p> <p>b) O Pará deve desenvolver indústrias e se beneficiar da energia que produz.</p> <p>9- As medidas de inserção regional:</p> <p>a) As medidas de inserção regional podem proporcionar benefícios à população local.</p> <p>b) As medidas de inserção regional são uma falácia, uma mera ferramenta a serviço da legitimação da obra.</p> <p>10- Sistemas de decisões participativas e de controle social:</p> <p>a) Ampla participação como elemento-chave da política. Devem-se incluir atores governamentais e não-governamentais de todos os tipos (sociedade civil, comunidade afetada, setor produtivo).</p> <p>b) Ênfase na participação da autoridade governamental competente e de representantes de grupos selecionados da sociedade civil organizada.</p>
--

Quadro 13: Crenças do núcleo político

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 13 apresenta as crenças dos Núcleo Político, isto é, os posicionamentos observados dentro do subsistema político que dizem respeito a como os atores enxergam determinadas questões acerca da UHE Belo Monte. A especificidade das *policy core beliefs* de um subsistema as tornam ideais para a formação de coalizões e coordenação de atividades dentre os membros. Esse conjunto de crenças é resistente à mudança, mas se ajusta em resposta a verificação e refutação a partir de novas experiências e informação em maior grau do que as *deep core beliefs* (WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009).

Aspectos Instrumentais (<i>Secondary Beliefs</i>)
<p>1- A viabilidade do empreendimento:</p> <p>a) O empreendimento não é viável do ponto de vista técnico e ecológico.</p> <p>b) O empreendimento é viável tecnicamente, mas não ecologicamente.</p> <p>c) O empreendimento é viável sob todos os pontos de vista.</p> <p>2- A Realização dos Estudos de Impacto Ambiental:</p> <p>a) Os Estudos de Impacto Ambiental são consistentes. Foram feitos de maneira imparcial e autônoma.</p> <p>b) Os Estudos de Impacto Ambiental são inconsistentes. Foram direcionados/enviesados segundo os interesses de quem os fez.</p> <p>3- As ações de contrapartida do empreendedor:</p> <p>a) O empreendedor deve investir em serviços de competência do Estado que ao longo da história foram negligenciados.</p> <p>b) O empreendedor deve se ater ao pontos especificados (condicionantes) pelo órgão licenciador.</p> <p>c) O empreendedor deve se preocupar com o retorno financeiro da obra. Obter lucro é sua responsabilidade social.</p>

4- A disseminação de informações sobre a obra:

- a) O acesso as informações é amplo.
- b) O acesso as informações é restrito.
- c) O acesso é aparentemente amplo, mas convenientemente aberto (somente aquilo que interessa é divulgado e discutido).

5- A realização das audiências públicas:

- a) As audiências foram realizadas de forma legal.
- b) As audiências não respeitaram o que diz a lei.
- c) A lei não está clara sobre como procedê-las.

6- O caráter das consultas públicas:

- a) As consultas devem ter caráter consultivo.
- b) As consultas devem ter caráter decisório.

7- A ação do Ibama e da Funai:

- a) Ibama e Funai agiram dentro da lei e de maneira isenta.
- b) Ibama e Funai foram instrumentos a favor do interesse pela viabilização do empreendimento.

8- A atuação do MPF:

- a) A ação do MPF é pautada pela imparcialidade.
- b) A ação do MPF é parcial, influenciada pelos valores pessoais de seus representantes.

9- Soluções Alternativas:

- a) Existem fontes alternativas de geração de energia, que aliadas a modernização dos sistemas já implantados, são capazes de suprir a demanda do país.
- b) As fontes alternativas de geração de energia são incapazes de suprir a demanda do país.

Quadro 14: Aspectos secundários.

Fonte: Elaboração própria.

Já o Quadro 14 representa os aspectos instrumentais, normalmente questões mais práticas relacionada a uma política pública. Devido à rigidez do sistema de crenças do ator, o aprendizado orientado para a política primeiramente afeta as crenças secundárias (*secondary beliefs*) ou aspectos secundários do subsistema político durante extensos períodos de tempo (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

A identificação das coalizões de advocacia pode ser beneficiada a partir da análise prévia dos stakeholders. Sabe-se, por exemplo, quem são os atores envolvidos, qual é a sua atitude em relação a UHE Belo Monte e que tipo de papel podem exercer em relação a essa questão. Entretanto, o Modelo de Coalizões de Advocacia aprimora essa análise ao contribuir com a ideia de que esses atores possuem um sistema hierárquico de crenças que são compartilhadas. Como dito anteriormente, as categorias de análise de stakeholders muitas vezes não são capazes de proporcionar o entendimento a respeito do agrupamento dos atores

em coalizões. Stakeholders com posicionamento contrário ao empreendimento podem se unir em grupos distintos dada a sua visão de mundo mais ampla, ou a partir de seu entendimento sobre a política energética no Brasil, ou ainda a partir de aspectos específicos do projeto de Belo Monte.

No Quadro 15 estão representadas as três coalizões potencialmente existentes que compõem o subsistema político em foco no presente estudo. Uma vez especificadas quais crenças são compartilhadas por cada uma, é analisada a distribuição dos stakeholders previamente identificados e dada a sua composição, argumenta-se sobre a saliência e os papéis exercidos por cada coalizão.

Coalizão Política Idealista (contrária)	Crenças do Núcleo Duro: 1D; 2C e 2D; 3D; 4C; 5C e 5D. Crenças do Núcleo Político: 1A e 1B; 2A e 2C; 3A e 3C; 4B e 4C; 5B e 5C; 6B; 7A e 7C; 9B; 10A. Aspecto Instrumentais: 1A; 2B; 3A; 4B e 4C; 5B; 6B; 7B; 8A; 9A.
Coalizão Política Materialista (favorável)	Crenças do Núcleo Duro: 1D; 2B; 3C; 4B; 5B. Crenças do Núcleo Político: 1B; 2B; 3B e 3C; 4A; 5A e 5B; 6C; 7B; 8A e 8B; 9A; 10B. Aspectos Instrumentais: 1C; 2A; 3B e 3C; 4A e 4C; 5A e 5C; 6A; 7A; 8B; 9B.
Coalizão Política Tecnocrática (favorável)	Crenças do Núcleo Duro: 1D; 2B e 2C; 3C; 4A e 4C; 5D. Crenças do Núcleo Político: 1B; 2B; 3C; 4A; 5A e 5B; 6A e 6C; 7B; 8A; 9A; 10B. Aspectos Instrumentais: 1C; 2A; 3B; 4A; 5A; 6A; 7A; 8B; 9B.

Quadro 15: Identificação das Coalizões e suas crenças compartilhadas

Fonte: Elaboração própria.

6.1 Coalizão Política Idealista

A Coalizão Política Idealista é aquela composta fundamentalmente pelos ambientalistas, movimentos sociais, organizações não governamentais e setores da Igreja Católica. Entretanto, e aí possa parecer uma incoerência com seu nome, também conta com a composição de acadêmicos e especialistas em áreas como antropologia, sociologia, engenharia, biologia, etc. Os argumentos técnico-científicos fortalecem a coalizão no diálogo com os grupos favoráveis a Belo Monte. Obviamente, nela também se agrupam políticos locais, deputados e senadores.

Nota-se, ao verificar as crenças compartilhadas, certa vulnerabilidade desta coalizão no que diz respeito a unidade de posicionamento. Para algumas crenças do Núcleo Duro e do Núcleo Político, os seus membros adotam posições diferentes, não opostas, mas diferentes. A impressão é que há um grupo radical e outro mais flexível. Por outro lado, considerando as crenças relacionadas aos aspectos instrumentais, nota-se um alinhamento definido na coalizão, com exceção do que pensam a respeito do acesso as informações referentes ao empreendimento de Belo Monte.

Considerando a análise de stakeholders feita anteriormente, procede-se agora a identificação dos membros da Coalizão Política Idealista, conforme o Quadro 16.

Coalizão Política Idealista	
Academia Brasileira de Ciências	
Associação dos Índios Moradores de Altamira - AIMA	International Rivers
Conselho Indigenista Missionário (CIMI)	Ministério Público do Pará
Federação de Agricultura e Pecuária do Pará (FAEPA)	Movimento dos atingidos por Barragens (MAB)
Fundação Ford	Movimento Xingu Vivo Para Sempre
Fundação Viver, Produzir, Preservar	Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu (MDTX)
Greenpeace	Núcleo de Altos Estudos da Amazônia (NAEA/UFPA)
Índios (há unidade entre os índios?)	Painel de Especialistas Belo Monte (acadêmicos)
Indústrias de alumínio estrangeiras	Populações ribeirinhas
Instituto Socioambiental	WWF

Quadro 16: Composição da Coalizão Política Idealista

Fonte: Elaboração própria

A partir da análise de stakeholders, já se tem a idéia de quem são os membros da coalizão mais ativos e que tipo de papel eles exercem em relação a UHE Belo Monte. A coalizão conta com stakeholders Controladores e Legitimadores.

Definitive Non Supportive Stakeholders	
Controladores	Ministério Público Federal do Pará
Legitimadores	Associação dos Índios Moradores de Altamira – AIMA Conselho Indigenista Missionário (CIMI) Federação de Agricultura e
	Movimento dos atingidos por Barragens (MAB) Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu (MDTX) Movimento Xingu Vivo Para Sempre Populações ribeirinhas

	Pecuária do Pará (FAEPA) Fundação Viver, Produzir, Preservar Índios (há unidade entre os índios?)
--	---

Quadro 17: Membros mais ativos da Coalizão Política Idealista

Fonte: Elaboração Própria

Observando o Quadro 17, é possível notar que dentre os membros mais ativos da coalizão não estão os acadêmicos e os especialistas. Sugere-se que eles se comportam prestando apoio aos agentes da “linha de frente”, auxiliando na construção e validação de argumentos usados no diálogo. Como será abordado no próximo capítulo, as questões relativas à coordenação da coalizão poderão envolver um processo de aprendizagem interna. Será que os agentes mais radicais poderão no futuro adotar uma postura mais flexível, a partir da influência dos membros mais moderados? Como a argumentação técnico-científica influencia o comportamento dos membros radicais, moderados e da coalizão em si?

6.2 Coalizão Política Materialista

A Coalizão Política Materialista parece ter mais unidade em torno das crenças compartilhadas do que a Coalizão Política Idealista. Composta por atores favoráveis ao empreendimento de Belo Monte, parecem ter claro alinhamento em suas Crenças do Núcleo Duro. Porém, ao considerar as crenças do Núcleo Político, algumas posições assumidas se diferenciam: a postura que o estado do Pará deve adotar enquanto produtor de energia elétrica, a percepção sobre a exploração dos recursos naturais na Amazônia e os tipos de aproveitamento no rio Xingu. Da mesma forma, considerando os Aspectos Instrumentais: as ações de contrapartida do empreendedor, o acesso às informações sobre a usina e as audiências públicas.

Os membros dessa coalizão vislumbram um favorecimento financeiro para a região, para o estado ou, em alguns casos, para si próprios. O caso de empresários locais que acreditavam no surgimento de um ciclo econômico virtuoso, em que forneceriam equipamentos e serviços para a obra, ilustra a postura da coalizão. Assim como o caso de políticos que ainda lutam por mais compensações financeiras para o Pará, como por exemplo a aplicação do ICMS sobre a energia produzida. No próximo capítulo serão discutidos os seus argumentos, dentro do contexto da coordenação interna e entre coalizões.

Isto posto, identifica-se no Quadro 18 os componentes da Coalizão Política Materialista.

Coalizão Política Materialista	
Associação dos empresários locais (ACIAPA)	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
Alcoa (indústria de Alumínio)	(FIESP)
Andrade Gutierrez	Fornecedores de materiais, máquinas e
Camargo Corrêa (empreiteira)	equipamentos (Ex: Carterpillar
CELPA: concessionária de distribuição local	Forte Xingu (empresários locais)
CNEC WorleyParsons (consultoria em	Fundos Petro e Funcef
engenharia)	Leme Tractebel - GDF SUEZ (engenharia
Compradores estrangeiros de minério	consultiva)
Consórcio Construtor de Belo Monte	Light
Elabore (consultoria em comunicação contratada	Mineradoras
pela Norte Energia)	NeoEnergia
Engevix	Oca Mineração
Fabricantes de turbinas	Odebrecht
Federação das Indústrias do Pará	Queiroz Galvão
	Santa Fé (consultoria em comunicação)
	Ulbrás
	Vale do Rio Doce

Quadro 18: Composição da Coalizão Política Materialista

Fonte: Elaboração própria

A partir do Quadro 19 pode-se observar quem são os membros mais ativos da coalizão e quais papéis eles exercem. A Coalizão Política Materialista conta com stakeholders Colaboradores e Legitimadores.

Definitive Supportives Stakeholders	
Colaboradores	Camargo Corrêa (empreiteira) Leme Tractebel - GDF SUEZ CNEC WorleyParsons (engenharia consultiva) (consultoria em engenharia) Light Consórcio Construtor de Belo Monte NeoEnergia Odebrecht Engevix Queiroz Galvão Fundos Petro e Funcef Vale do Rio Doce
Legitimadores	ACIAPA Forte Xingu (empresários locais) Federação das Indústrias do Pará

Quadro 19: Membros mais ativos da Coalizão Política Materialista

Fonte: Elaboração Própria

6.3 Coalizão Política Tecnocrática

A Coalizão Política Tecnocrática parece apresentar poucas diferenças em relação às Crenças do Núcleo Duro e do Núcleo Político, porém perfeito alinhamento no que diz respeito aos Aspectos Secundários. As diferenças dizem respeito à relação ética homem-natureza (visão antropocêntrica moderada e ecocentrismo) e a visão essencial sobre o Estado (democrático e participativo *versus* com presença marcante). Sobre esse último aspecto, foi observado nas falas dos atores nas entrevistas e nas audiências que muitas vezes o governo adota uma postura prática autoritária ao mesmo tempo em que discursa como uma entidade participativa. Essa questão será discutida com maior profundidade no próximo capítulo, quando serão abordadas as práticas discursivas de cada coalizão.

Aproveitando a análise de stakeholders realizada previamente, pode-se identificar no Quadro 20 quem são os stakeholders que compõem a Coalizão Política Tecnocrática: empresas públicas, ministérios e outros órgãos de governo. Definitivamente, a UHE Belo Monte é um projeto político que mobilizou uma grande parte da Estrutura do Estado. Se a Coalizão Política Materialista enxerga o empreendimento como oportunidade de acesso a mais recursos financeiros, essa coalizão entende o projeto como uma política pública fundamental para o desenvolvimento do país.

Coalizão Política Tecnocrática	
Advocacia da União	FUNAI
BNDES	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA
Casa Civil da Presidência da República	IBAMA
Comitê Gestor do PAC	INCRA
Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)	Ministério das Minas e Energia
Empresa de Pesquisa Energética (EPE)	Ministério do Meio Ambiente
Empresas distribuidoras	Ministério do Planejamento
CEMIG	Operador Nacional do Sistema (ONS)
CHESF	Presidência da República
Eletrobrás	Grupo Eletrobrás
Eletronorte	FURNAS

Quadro 20: Composição da Coalizão Política Materialista

Fonte: Elaboração própria

Considerando apenas os stakeholders mais salientes, bem como o papel que podem exercer, verifica-se a força dessa coalizão. Talvez seja possível afirmar que em torno da UHE Belo Monte existe um diálogo polarizado entre a Coalizão Política Idealista e a Coalizão Política Tecnocrática. A Coalizão Política Materialista, também favorável ao empreendimento, atua de maneira mais discreta.

Definitive Supportives Stakeholders		
Colaboradores	IBAMA Presidência da República	
Reguladores	BNDES Comitê Gestor do PAC Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)	Ministério do Planejamento Presidência da República
Definidores de Agenda	Casa Civil da Presidência da República Ministério das Minas e Energia	Presidência da República Empresa de Pesquisa Energética (EPE)
Controladores	FUNAI Ibama INCRA	Ministério do Meio Ambiente Operador Nacional do Sistema (ONS)

Quadro 21: Membros mais ativos da Coalizão Política Materialista

Fonte: Elaboração Própria

Analisando as composição de cada uma das três coalizões potencialmente existentes no subsistema político em estudo, percebe-se que ainda não foram considerados os stakeholders classificados como *Mixed Blessing Stakeholders*. Esses stakeholders são definidos por Savage *et al.* (1991) como aqueles que tanto podem cooperar como ameaçar uma determinada organização. Esse caráter ambíguo de sua atuação atrapalha a pretensão de caracterizá-los como membros de uma das coalizões. Por meio do Quadro 22 é possível rever quem são esses atores.

Mixed Blessing Stakeholders	
Agencia Nacional de Águas (ANA)	
ANEEL	Ministério da Justiça (Comissão dos Direitos da Pessoa Humana)
Congresso Nacional (Câmara e Senado)	
Consórcio Belo Monte (representação dos 11 municípios)	Políticos e lideranças políticas locais (vereadores, por exemplo)
Governo do Estado do Pará	Prefeituras dos municípios atingidos
Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA)	Supremo Tribunal Federal
IPHAM	Tribunal de Contas da União - TCU
	Universidade Federal do Pará

Quadro 22: Stakeholders do tipo *Mixed Blessing*

Fonte: Elaboração própria.

Destacam-se como potenciais membros da Coalizão Política Materialista o Consórcio Belo Monte (representação dos onze municípios atingidos por Belo Monte), políticos e lideranças locais, e o Governo do Pará. A interpretação que se faz é que eles não são plenamente favoráveis ao empreendimento e que usam de sua influência para barganhar por mais recursos. Por vezes se posicionam contrariamente, por vezes se posicionam favoravelmente. Não há convicção fortemente baseada em crenças. Os demais stakeholders dessa categoria são principalmente agências reguladoras e órgãos do Poder Judiciário. Ao contrário do Ministério Público Federal do Pará que parece mesmo ser aliado da Coalizão Política Idealista, estes parecem ser atores neutros no subsistema.

Uma observação importante a se fazer trata do papel do Congresso Nacional (Câmara e Senado) neste subsistema político. Embora nas entrevistas tenham sido citados predominantemente de forma genérica (e favorável ao empreendimento), percebeu-se durante a análise das audiências públicas que existem deputados e senadores aliados às três coalizões. Os políticos de origem da região norte, em sua maioria, atuam a favor de Belo Monte, pois acreditam que ela irá atrair mais recursos para o desenvolvimento da região. Como será detalhado no próximo capítulo, subcomissões da Câmara e Senado funcionaram diversas vezes como instâncias, ou melhor, como instrumentos de mediação para que a usina se viabilizasse.

O Modelo de Coalizões de Advocacia está orientado para detectar a influência dos agentes sobre uma determinada política pública. Considera que sempre haverá uma coalizão dominante e que por meio do diálogo, dos processos de aprendizagem e também a partir de efeitos externos ao subsistema político, as coalizões poderão influenciar de diversas formas, e em diversos momentos, os objetivos de uma política. Na verdade, os objetivos uma política pública são a tradução do sistema de crenças da coalizão dominante.

No caso em estudo, a coalizão em condição hegemônica é a Coalizão Política Tecnocrática e portanto o projeto da UHE Belo Monte é um reflexo de suas crenças. Entretanto, ao considerar o resgate histórico realizado anteriormente, em que se apresenta os principais eventos relacionados ao Setor Energético e ao projeto de Belo Monte especificamente, fica evidente o processo de aprendizagem pelo qual a coalizão dominante passou. Talvez o exemplo mais marcante esteja relacionado as crença do Núcleo Político “Empreendimentos na Amazônia” e “Medidas de Inserção Regional”. Desde que o projeto foi rejeitado publicamente no I Encontro do Povos Indígenas da Amazônia, no fatídico episódio em que a índia Tuíra encostou um facão no rosto de um diretor da Eletronorte, a configuração original do projeto passou por diversas modificações. A principal delas foi a redução da área

de floresta alagada, com o objetivo de não afetar diretamente terras indígenas. Percebeu-se também que os grandes aproveitamentos hidrelétricos não podem ser simplesmente implementados sem que se espere fortes reações contrárias. Se no caso da UHE Tucuruí, construída durante a ditadura militar, o diálogo poderia ser ignorado, agora não é mais possível ignorar as pressões dos grupos contrários.

6.4 Contribuições

Até o momento foram identificados e classificados os stakeholders atuantes no subsistema político da UHE Belo Monte. Também foram identificadas três coalizões potencialmente existentes, nas quais eles se agrupam. Então, o exercício que se propõe é estabelecer como os Modelos de Análise de Stakeholders e o Modelo de Coalizões de Advocacia (MCA) podem ser beneficiar de uma aplicação conjunta.

Retomando as possíveis contribuições mencionadas no capítulo anterior, a primeira contribuição sugerida diz respeito à volatilidade dos papéis e saliência exercidos pelos stakeholders. Argumenta-se que essas condições estão sujeitas a mudanças no contexto, a ação do tempo e aos momentos de interação com outros stakeholders. Com o auxílio do MCA, pode-se definir um escopo de atuação dos stakeholders: o subsistema político. Esse é o contexto de atuação dos stakeholders e nele se darão as interações. Como apontam Weible, Sabatier e Mcqueen (2009), os subsistemas operam dentro de um contexto (ambiente) político mais amplo definido por parâmetros relativamente estáveis e eventos externos. No estudo de caso em foco, os parâmetros relativamente estáveis do sistema já foram identificados (ver Quadro 11) e sua estrutura é definida pelos atributos básicos do problema (que irá originar a política pública), a distribuição dos recursos naturais, os valores socioculturais e estrutura social, além do contexto institucional. Portanto, pode-se afirmar que a volatilidade dos papéis e saliência dos stakeholders será função dos parâmetros relativamente estáveis do sistema.

Assim, por exemplo, a dimensão simbólica da Amazônia e o fato de que o maior potencial hidrelétrico brasileiro está localizado justamente naquela região amplificam a saliência de determinados agentes. Populações ribeirinhas e povos indígenas possuem interesses considerados legítimos, demandas consideradas urgentes e o poder de influenciar a definição de objetivos de políticas ou projetos voltados para aquela região. Do mesmo modo, o contexto institucional legitima os papéis exercidos pelos *stakeholders*. A Política Nacional de Meio Ambiente, as resoluções do CONAMA e as leis que regulamentaram o novo mercado de energia elétrica influenciaram o tipo de comportamento que pode ser exercido pelos atores.

No caso, os órgãos de licenciamento ambiental passaram a ser protagonistas, exercendo maior saliência na condição de Controladores ou mesmo Colaboradores.

Logo, alguma alteração em uma determinada dimensão dos parâmetros relativamente estáveis do sistema pode levar a uma nova configuração da estrutura de saliência e papéis dos stakeholders. Não obstante, as interações entre os stakeholders também podem alterar essa configuração. O Modelo de Coalizões de Advocacia sugere que as interações acontecem sobretudo no âmbito das crenças. Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 123) apontam a existência do aprendizado orientado para a política (*policy-oriented learning*), definido como “alterações relativamente duradouras de pensamento ou intenções comportamentais que resultam a partir de experiências ou/e de novas informações e que são orientadas com a definição ou revisão dos objetivos da política”. Essas interações podem levar a um aprendizado e assim alterar a estrutura de crenças de uma determinada coalizão. Se caso a coalizão dominante consegue alterar a estrutura de crenças de uma outra coalizão (ou a de alguns de seus membros), a saliência de determinados stakeholders pode ser alterada: um agente pode ter sua legitimidade ampliada ou ter suas demandas consideradas mais urgentes pela coalizão dominante. Se a mudança for profunda o suficiente, um agente pode alterar o seu papel no subsistema. No caso em estudo, duas associações de empresários locais foram empoderados com prestígio e capacidade de manipular significados a partir das interações dentro da Coalizão Política Materialista. A aproximação com a Coalizão Política Tecnocrática influenciou sua condição de saliência e papel exercido. As duas associações são classificadas como *Definitive Stakeholders* e como Legitimadores.

Outra contribuição teórica sugerida a partir da análise do estudo de caso foi a dificuldade do modelo de influência de Gomes, Liddle e Gomes (2010) em lidar com determinados stakeholders. Um pequeno grupo de atores não se adequou as papéis sugeridos pelo modelo. Assim, a possível contribuição teórica seria a identificação de uma nova categoria para classificar o tipo de influência dos stakeholders em uma política pública. Vale ressaltar aqui que o referido modelo foi originalmente aplicado em governos locais, como prefeituras. Talvez pelas especificidades deste estudo de caso tal inadequação tenha despontado. A nova categoria sugerida é a dos Sentinelas: stakeholders de baixa saliência que ao menos no ponto em que se encontra o projeto de Belo Monte, não podem ser classificados como *Definitive Stakeholders*. Acredita-se que o Sentinelas podem se tornar Colaboradores e seriam membros da Coalizão Política Materialista. Discretos, eles monitoram, acompanham e velam por um desfecho que lhes seja favorável. Finalmente, assim como os demais stakeholders, também estão sujeitos à volatilidade da saliência e da influência exercida.

A terceira contribuição da adoção de modelos de análise de stakeholders para a aplicação do MCA se dá pela identificação da atitude dos atores em relação a uma determinada política. Para Savage *et al.* (1991), os atores envolvidos podem ser classificados conforme a disposição de cooperar ou ameaçar a política. Logo, alguém que se proponha a utilizar o MCA já teria um mapeamento prévio do posicionamento dos membros das coalizões potencialmente existentes.

Uma possível contribuição teórica da abordagem desenvolvida neste estudo para os modelos de análise de stakeholders e MCA relaciona-se com a classificação dos agentes conforme sua relevância no subsistema político. Aqueles com um *status* de maior saliência potencialmente exerceriam maior influência. Observando a distribuição dos stakeholders participantes do subsistema entre as coalizões, é possível especular quais coalizões são as mais influentes, ou seja, qual é a coalizão dominante e quais poderiam confrontá-la.

No estudo de caso da UHE Belo Monte, considera-se a Coalizão Política Tecnocrática como sendo a dominante. Afinal, seus membros são em maioria do tipo *Definitive Stakeholders*. Por outro lado, a Coalizão Política Idealista (a única coalizão contrária) se apresenta como altamente capaz de influenciar as decisões dentro do subsistema político, já que seus membros possuem alta relevância e se apresentam em grande número como *Definitive Stakeholders*.

Concluindo, o modelo de influência de Gomes, Liddle e Gomes (2010) permite ao pesquisador determinar o papel exercido pelos atores membros das coalizões. Alguns atores exercem papéis-chave no subsistema político e portanto podem fortalecer ainda mais uma coalizão, já que stakeholders Reguladores, Controladores e Definidores da Agenda têm acesso à tomada de decisão que podem determinar os rumos de uma política pública. Reconhecendo os papéis dos membros das coalizões, enquanto stakeholders, surgem indícios sobre em que arenas de embate e que estratégias serão empregadas pelas coalizões para provocar a mudança institucional gradual e transformativa. Além disso, também questiona-se sobre como as coalizões irão desenvolver sua coordenação interna e com outras coalizões no subsistema político. Analisando a composição da Coalizão Política Idealista, nota-se a presença do Ministério Público Federal do Pará. De altíssima relevância, exerce o papel de Controlador em uma coalizão em que todos os membros são Legitimadores. Sem dúvida alguma, a ação deste ator equilibra a disputa com a coalizão dominante favorável à UHE Belo Monte. Não obstante, dada a sua natureza, a arena escolhida para o confronto e as estratégias usadas provocaram a judicialização do projeto. Como visto anteriormente, o MPF do Pará entrou

com ao menos doze ações na justiça para paralisar a realização dos estudos de viabilidade ou, em um momento posterior, paralisar a execução das obras da usina.

O próximo capítulo trata da coordenação interna das coalizões e da coordenação delas entre si no subsistema político do qual o empreendimento da UHE Belo Monte faz parte.

7. COORDENAÇÃO INTERNA E ENTRE COALIZÕES

Observando o sistema de crenças das coalizões e o resgate histórico sobre o caso de Belo Monte, percebeu-se que algumas questões destacaram-se como as mais controversas. São essas questões que irão pautar a análise sobre como as coalizões coordenam suas preferências e expectativas internamente e entre si.

Os principais pontos de controvérsia ao longo da história de Belo Monte são: a viabilidade do projeto, o público beneficiado e o caráter autoritário de como o projeto tem sido conduzido. Tais questões permeiam a estrutura de crença dos atores, tanto no nível de Crenças do Núcleo Duro quanto no nível dos Aspectos Instrumentais, e podem ser colocadas da seguinte maneira:

- O projeto é viável do ponto de vista técnico e socioambiental?
- Quem irá se beneficiar de fato com a construção da usina?
- O projeto tem sido conduzido de forma democrática ou autoritária pelos seus responsáveis?

A seguir será discutido como cada coalizão potencialmente existente no subsistema político se posiciona em relação a esses temas. Posteriormente será descrito como os problemas de coordenação são resolvidos por meio de estratégias discursivas, ou seja, como as coalizões elaboram os seus discursos ao estabelecer o diálogo.

7.1 Posicionamento das Coalizões Políticas sobre as questões controversas

A Coalizão Política Tecnocrática é composta por atores que estão envolvidos com Belo Monte desde o início de sua história. Atores que participaram dos Estudos de Inventário Hidrelétrico da Bacia Hidrográfica do Rio Xingu na década de 1970 e dos Estudos do Complexo Hidrelétrico de Altamira que reuniria as Usinas de Babaquara e Kararaô em 1980. Portanto sentem-se confortáveis em argumentar que têm pleno conhecimento da região e do projeto de Belo Monte. Argumentam que o projeto passou por diversas mudanças, a principal delas relacionada à redução da área alagada, e que todas elas visaram aprimorar a viabilidade técnica, financeira, social e ambiental do projeto:

Não há projeto no Brasil que tenha sido trabalhado como o Belo Monte. A viabilidade está na ANEEL. Duvido que a ANEEL tenha recebido algum estudo de viabilidade melhor do que o do Belo Monte. Quero que alguém me mostre um projeto no Brasil com um trabalho como o que estou entregando aos senhores. Não

há. Está na Internet: o jornal O Estado de S. Paulo abriu um fórum sobre o Belo Monte — está no seu site — para que as pessoas se manifestem. Eu não conheço nenhum projeto que tenha isso no Brasil. Então, estamos prontos para debater esse projeto em qualquer lugar, com quem quer que seja. (José Antônio Muniz, Presidente da Eletronorte, 10/4/02).

Efetivamente, trata-se de uma obra diferenciada, um divisor de águas, sendo o reflexo da experiência que o Brasil desenvolveu ao longo do tempo, especialmente em barragens na Amazônia. Belo Monte é um grande avanço inexoravelmente. Eu, que vivi em várias regiões do País e acompanhei vários projetos, reconheço que, sem dúvida nenhuma, Belo Monte incorporou principalmente as lições que tivemos com os erros que cometemos na implantação de grandes usinas no Brasil e, especialmente, de grandes usinas na Amazônia (Senador Delcídio Amaral, 15/3/12).

A coalizão também acredita que a UHE Belo Monte é de grande valor para o país, para o estado do Pará e para a região de Altamira, onde será implantada. Não obstante, argumenta que o processo de estudos e implantação sempre foi democrático e que todas as partes afetadas sempre tiveram a oportunidade de opinar e colocar seus pontos de vista.

O elemento-chave que guia a argumentação em torno dessas três questões são os esforços dirigidos a Inserção Regional do empreendimento. Como parte do processo de licenciamento ambiental da obra, e como parte do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (empreendido pelo governo federal), diversas medidas de redução de impactos e de compensação estão previstas no escopo do projeto.

Essa política de inserção regional garante, segundo os argumentos da coalizão, a viabilidade socioambiental do empreendimento, assegura a participação dos diversos atores através da realização de audiências públicas e formação de comitês de acompanhamento, além de garantir benefícios para a população local:

Inserção regional é um percentual do investimento na usina e no sistema de transmissão. O recurso estará assegurado no processo licitatório da concessão. Quer dizer, quando o Governo assina o contrato de concessão do aproveitamento, já estabelece o volume de recursos que o empreendedor vai ter despendido para mitigar, compensar e potencializar os benefícios produtivos. O Governo do Estado do Pará está fazendo esse plano conosco. Se conseguirmos acoplar outras ações em âmbito de Estado, com recursos dos Orçamentos federal, estadual e municipal, fundos de pesquisa, entidades multilaterais, parcerias outras, algo que nós e a CHESF estamos fazendo em Xingó, no Nordeste, com vários Ministérios, poderemos ter um plano de desenvolvimento regional, o que nós estamos ambicionando (...) A partir desse

conceito é que nós estamos desenvolvendo esse projeto, numa plena interação com a sociedade, com os governantes e com todas as autoridades do Pará. Já fiz dezenas de palestras e dezenas de debates sobre a questão. Inserção regional é igual à mitigação mais compensação, que era o que nós tentávamos, mais potencialização. O empreendimento Belo Monte está sendo visto como usina mais sistema de transmissão e inserção regional. Estamos trabalhando especificamente nesse projeto, interagindo, porque ele é hoje do Pará. Para retomá-lo, pedimos autorização ao Governador, que designou um Secretário para acompanhá-lo. Nós temos um grupo de trabalho em âmbito do Governo de Estado, um na esfera do Governo trabalhando no SECTAM, um grupo de trabalho no âmbito da Agência Nacional. O projeto, então, vem sendo amplamente discutido (José Antônio Muniz, 06/6/01).

Por outro lado, a Coalizão Política Idealista tem posição oposta em relação aos argumentos apresentado pela coalizão dominante. Não acreditam na viabilidade técnica, financeira, social e ambiental do empreendimento. Negam que o processo histórico de discussão de Belo Monte tenha sido democrático e avaliam que os verdadeiros beneficiários da usina serão as grandes indústrias localizadas no centro-sul do país, além das indústrias eletro-intensivas do Pará:

Vamos conversar um pouco sobre eletricidade. Vemos aqui a distribuição do consumo de energia elétrica no Brasil. A pergunta é: precisamos de energia elétrica? Precisamos. Mas temos de perguntar para quem antes de discutir que forma e a partir de que fontes (...) Praticamente, metade da energia consumida no Brasil é industrial. Portanto, é nessa direção que a eficiência energética precisa ser mais disseminada. E quando falamos que a previsão de crescimento do consumo é de 5% ao ano, esse consumo é puxado fundamentalmente pelo desempenho industrial. O que aparece nessa projeção de imagem é o que chamamos de indústria pesada. São indústrias consideradas intensivas no consumo de energia: cimento, siderurgia, ferro-liga, alumínio, química, celulose. Essas indústrias representam 27% do consumo de energia elétrica no Brasil. Na apresentação, o Sr. Sérgio chamou a atenção para essas indústrias. Grande parte delas é voltada para a exportação e representam um produto intensivo em energia de baixo valor agregado, como matéria-prima, recursos naturais. A perspectiva de aumento na capacidade de produção desses setores no Brasil é que puxa de forma definitiva o crescimento do consumo de 5% ao ano. Portanto, a eficiência energética desejável em nosso País deve passar necessariamente pela reorientação do perfil industrial brasileiro, de forma a reduzir a quantidade de energia consumida por setores como os que estão indicados, que trazem, sob o ponto de vista da balança comercial, resultados pouco expressivos, em função dos preços no mercado internacional dos produtos

exportados. Eles consomem muita energia e geram pouco emprego (Professor Célio Bermann, 18/6/02).

É importante registrar que não é para o povo que está faltando energia, mas para os grandes monopólios industriais e multinacionais. Quarenta e oito por cento da energia produzida no Brasil está nas mãos de duzentas empresas altamente poluidoras, que não geram nem desenvolvimento nem empregos no Brasil. Então, a energia não é para o povo. Quando se pensa em produzir energia, pensa-se nesse tipo de consumidor. Apesar das mais de 2 mil barragens construídas no Brasil, 14 milhões de brasileiros não têm sequer uma lâmpada acesa em casa. Ou se muda o modelo ou acabaremos com a natureza em nosso planeta (Hélio Mecca, 18/6/02).

Descrentes das ações de compensação e mitigação propostas pelo IBAMA e pela Norte Energia, os membros desta coalizão encaram essas medidas como uma forma de “comprar a legitimidade da usina”. A respeito da viabilidade da usina, levantam questionamentos sobre sua capacidade de geração de energia firme, criticam a qualidade e imparcialidade dos estudos de impacto ambiental e sugerem que a usina jamais devesse ser construída, já que existiriam outras alternativas capazes de substituí-la. Defendem que os empreendedores não têm real conhecimento dos impactos que serão gerados pela usina e que portanto não há como controlá-los:

A terceira maior hidrelétrica do mundo ou o terceiro maior projeto hidrelétrico do mundo, como se apregoa, a Usina Hidrelétrica de Belo Monte, segundo o Zagallo, seria o terceiro maior projeto do mundo em capacidade instalada, mas não o é em geração de energia. Há ineficiência energética nesse projeto. Eu, na condição de pesquisador da área de energia, lamento dizer que a ineficiência energética desse projeto, além de todas as implicações sociais e ambientais que listamos nos nossos pareceres e encaminhamos para o IBAMA e para a Plataforma DhESCA, não garante a viabilidade econômica desse projeto. Isso é extremamente grave e diz respeito ao dinheiro público, ao financiamento do BNDES para essa obra, por exemplo, e aos fundos de pensão dos trabalhadores que estão colocando os seus centavinhos em uma obra que deve ser abandonada (Francisco Hernandez, 07/4/10)

Quero concluir dando uma notícia: agora, às 17h, fui checar se o Ministério Público já havia ajuizado a ação e verifiquei que um dos consórcios que iria disputar esse leilão desistiu. O consórcio da Odebrecht e da Camargo Corrêa desistiu. Ficou somente o consórcio liderado pela Andrade Gutierrez, com o Grupo Neoenergia e outros produtores, como a Vale. Ou seja, a viabilidade econômica desse empreendimento é tão duvidosa que mesmo os grupos que estão estudando isso há anos duvidam de sua viabilidade. Claro, eles estão avaliando também que vão

enfrentar dezenas de ações judiciais do Ministério Público, da sociedade civil, do movimento das populações indígenas. Esse empreendimento, por tudo o que se avaliou até agora, é inviável do ponto de vista social e ambiental. Nem se faz essa separação, mas estou só ressaltando isso para esclarecimento. Essas coisas sempre são interligadas, mesmo do ponto de vista econômico (José Guilherme C. Zagallo, 07/4/10).

Não obstante, acusam o governo federal e os atores envolvidos na construção da usina de atuarem de forma autoritária, impondo seus argumentos, desrespeitando leis e manipulando entidades que deveriam se comportar de maneira isenta, como por exemplo o IBAMA e a FUNAI:

Pior: o setor elétrico brasileiro foi e está sendo a caixa-preta de um avião, apesar de estarmos vendo pela primeira vez uma nova dinâmica. Ninguém tem acesso às informações e jamais consegue discutir o motivo pelo qual se constroem tantas hidrelétricas no Brasil ou opinar sobre o local em que serão realizadas as obras (...) Nos últimos tempos, o setor elétrico brasileiro tem democratizado o discurso e os documentos, mas a política adotada é violenta, parece até da época da ditadura militar. Só conhece essa realidade quem vai aonde são construídos esses empreendimentos. Comete-se um crime contra o meio ambiente, as pessoas, a flora, a fauna e assim por diante. Em Brasília, dificilmente se vê isso. As pessoas podem verificar isso nas barrancas dos rios onde foram realizadas as obras. Neste momento, pessoas estão sendo expulsas, sem direito a viver com dignidade (Hélio Mecca, 18/6/02).

Em primeiro lugar, mais do que lamentar, quero denunciar a ausência de 5 Ministérios que haviam sido convidados. Eles simplesmente confirmaram a postura antidemocrática que os expositores iniciais aqui revelaram, ao não comparecerem para contra-argumentar, dizendo que os processos de licenciamento, tanto de Estreito quanto de Belo Monte, foram feitos rigorosamente dentro da lei, com participação da sociedade, e que os povos das regiões estão sendo respeitados. Eles se recusaram a vir (Deputado Chico Alencar, 07/4/10).

A Coalizão Política Materialista argumenta favoravelmente ao empreendimento, pois acredita que o projeto já foi bastante discutido em todos esses anos e que tantos estudos só poderiam conferir a ele a condição de viabilidade técnica, financeira, social e ambiental:

Em função da nossa necessidade de energia, Belo Monte é importante para o Brasil, para a Amazônia, em especial para o Pará, onde está o maior potencial hidroenergético de todo este País. É importante porque vai alavancar o desenvolvimento de Altamira, da Transamazônica, do Xingu e do seu entorno” (Deputado Nicias Ribeiro, 10/4/02).

Faço essas colocações para festejar a construção Hidrelétrica de Belo Monte do Brasil, porque passa a ser o modelo para o Brasil, creio eu e espero que seja, para o mundo e, principalmente, para a nossa Amazônia como um todo (Nicias Ribeiro, Secretário Extraordinário para Assuntos de Energia do Estado do Pará, 15/3/12).

A respeito do público beneficiado por Belo Monte, demonstram a preocupação de que a usina pode não beneficiar o estado do Pará e a população da região em que o empreendimento será implantado. Esse talvez seja o ponto em que essa coalizão se distancie da coalizão dominante, mesmo mantendo o apoio a UHE Belo Monte:

Todos nós, como cidadãos, temos que colocar nossa opinião, mas o Governador Simão Jatene usa uma expressão assim quando se refere à questão de Belo Monte com relação ao Governo Federal: “Olha, nós aqui estamos dispostos a apanhar com vocês. Agora, por vocês, aí não dá”. É preciso que o Governo Federal faça a parte que tem que fazer. E qual a parte que tem que fazer? É exatamente preparar a região para melhorar a qualidade de vida da população que lá está. O que a população pede? Nada mais, nada menos, do que ter qualidade de vida. Muitas das condições não são boas (Senador Flexa Ribeiro, 15/3/12).

Sei, perfeitamente, Dr. José Antônio, que royalty e ICMS são lei, mas o chamamento que faço, e já estou no segundo mandato nesta Casa, é que o Governo e o senhor, como homem de Governo, procurem fazer um estudo lá, que é mais fácil, e tragam para nós, seja através de uma PEC, seja através de uma medida provisória, a correção dessa injustiça com a Amazônia. Sou homem de Governo, sempre votei com o Governo, meu nome já foi até parar em outdoor como traidor desta Pátria, mas não abro mão desse propósito. O senhor vai ter, no pé do Governo, um homem que não vai abrir mão, não vai medir conseqüências, porque é o maior absurdo estarmos retirando um produto limpo, que não agride o meio ambiente, que gera riqueza lá na ponta e não participarmos dessa riqueza; fazemos o prato para alimentar o outro; gerar indústria, renda para todo mundo, bem-estar para a sociedade. Assim, ninguém vai querer sair desse eixo Rio-São Paulo, porque aqui tem lazer, tem tudo, é o Brasil desenvolvido. Parem de colocar indústria aqui embaixo e descentalizem esse parque industrial brasileiro que está equivocado em termos estratégicos! (Deputado Anivaldo Vale, 06/6/01)

Por meio das considerações dos membros das coalizões é possível verificar como elas se posicionam em relação as questões controversas mencionadas. Por outro lado, ainda é preciso descrever como as coalizões formam a leitura sobre o contexto em que estão inseridas, ou em outras palavras, como interpretam a estrutura definida pelos Parâmetros Relativamente Estáveis do Sistema. E mais, como reconhecem as crenças compartilhadas? Como assumem-

se uma unidade reforçando essas crenças e diferenciando-se dos demais (formação de uma identidade)?

7.2 Estratégias típicas de construção simbólica das coalizões

A partir da discussão levantada previamente, neste estudo propõe-se um papel central dos discursos na definição das coalizões e na forma como estas se articulam. Sugere-se que os discursos indicam as ideias apresentadas e os processos interativos pelos quais elas são comunicadas. Portanto, o discurso tem a capacidade de direcionar o pensamento político e as consequentes decisões em determinados caminhos: o discurso é ação, representação e identificação. Como o discurso coordenativo direciona a construção de uma política e como o discurso comunicativo justifica a necessidade da política (SCHMIDT, 2008). Nesse sentido, para melhor compreender a ação do discurso nos processos de coordenação das coalizões de advocacia buscando a mudança institucional gradual e transformativa foram adotados os preceitos da Análise de Discurso Crítica (ADC). A análise em ADC parte da percepção de um problema que em geral se baseia em: relações de poder, distribuição assimétrica de recursos materiais e simbólicos em práticas sociais e naturalização de discursos particulares como sendo universais (RAMALHO; RESENDE, 2011). Uma coalizão dominante, em condição hegemônica, vive um equilíbrio instável e portanto precisa se sustentar a partir da disseminação de sua ideologia. Como bem observado por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), uma determinada política pública é a tradução das crenças e valores de uma coalizão dominante, ou seja, em certa medida é a tradução de sua ideologia.

Para Thompson (1995) existem cinco modos de operação da ideologia ligados a estratégias típicas de construção simbólica. A partir do Quadro 23 é possível verificar como estão estruturadas tais categorias utilizadas neste estudo de caso.

Ideologia e Discurso	
Modos gerais de operação da ideologia	Estratégias típicas de construção simbólica
Legitimação: relações de dominação são representadas como legítimas	Racionalização: uma cadeia de raciocínio procura justificar um conjunto de relações
	Universalização: interesses específicos são apresentados como interesses gerais
	Narrativização: exigências de legitimação inseridas em histórias do passado que legitimam o presente
Dissimulação: relações de	Deslocamento: deslocamento contextual de termos e expressões

dominação são ocultadas, negadas ou obscurecidas	Eufemização: valoração positiva de instituições, ações ou relações
	Tropo: sinédoque, metonímia, metáfora
Unificação: construção simbólica de identidade coletiva	Padronização: um referencial padrão proposto como um fundamento partilhado
	Simbolização da Unidade: construção de símbolos de unidade e identificação coletiva
Fragmentação: segmentação de indivíduos e grupos que possam representar ameaça ao grupo dominante	Diferenciação: ênfase em características que desunem e impedem a constituição de desafio coletivo
	Expurgo do Outro: construção simbólica de um inimigo
Reificação: retratação de uma situação transitória como permanente e natural	Naturalização: criação social e histórica tratada como acontecimento natural
	Eternalização: fenômenos sócio-históricos apresentados como permanentes
	Nominalização/Passivação: concentração da atenção em certos temas em prejuízo de outros, com apagamento de atores e ações

Quadro 23: Modos gerais de operação da ideologia.

Fonte: Ramalho e Resende (2011).

As coalizões de advocacia coordenam suas identidades, preferências e expectativas a partir das estratégias de construção simbólica. As coalizões hegemônicas buscam disseminar sua ideologia direcionando e justificando uma política pública segundo sua estrutura de crenças e valores. Por outro lado, as demais coalizões engajam-se em um processo de luta contra-hegemônica, utilizando-se das mesmas estratégias de construção simbólica. Nesse momento, propõe-se apenas mapear como as coalizões potencialmente existentes no subsistema político estudado operam de acordo com esse conjunto de estratégias. No próximo capítulo, serão tratadas as questões relacionadas ao emprego de tais ferramentas em relação ao contexto institucional.

Sobre as estratégias de construção simbólica relacionadas a Legitimação, Thompson (1995, p. 83) caracteriza a Racionalização como “uma cadeia de raciocínio que procura defender, ou justificar, um conjunto de relações, ou instituições sociais, e com isso persuadir a audiência de que isso é digno de apoio”. Sobre a Universalização, o autor propõe que acordos institucionais que servem aos interesses de alguns indivíduos são apresentados como servindo aos interesses de todos e estão abertos a quem tenha habilidade e tendência de neles ser bem sucedido. Finalmente, na Narrativização as exigências de legitimação são inseridas em

histórias que contam o passado e tratam o presente como parte de uma tradição definitiva e aceitável (THOMPSON, 1995).

Outro modo de operação da ideologia é a Dissimulação. Para Thompson (1995, p. 83) “relações de dominação podem ser estabelecidas e sustentadas pelo fato de serem ocultadas, negadas ou obscurecidas, ou pelo fato de serem representadas de uma maneira que desvia nossa atenção, ou passa por cima de relações e processos existentes”. Aqui, as estratégias de Construção Simbólica são o Deslocamento, a Eufemização e o Tropo. A primeira diz respeito a situações em que um termo costumeiramente utilizado para se referir a um determinado objeto ou indivíduo é usado para se referir a um outro, e com isso as conotações positivas ou negativas são transferidas entre eles. A segunda está relacionada a forma como ações, instituições ou relações sociais são descritas ou redescritas com o objetivo de caracterizá-las como positivas. Por fim, o Tropo (enquanto uso figurativo da linguagem) pode assumir-se como a Sinédoque, Metonímia e a Metáfora. A Sinédoque envolve “a junção semântica da parte e do todo: alguém usa um termo que está no lugar de uma parte, a fim de se referir ao todo, ou usa um termo que se refere ao todo a fim de se referir a uma parte” (THOMPSON, 1995, p. 84). Essa técnica dissimula relações sociais por meio da confusão ou inversão das relações entre as coletividades e suas partes ou entre grupos sociais particulares e formações sociais mais amplas. Já a Metonímia envolve o uso de um termo que toma lugar de um atributo relacionado a algo para se referir a própria coisa, sem que haja conexão necessária entre o termo e a coisa a qual se está referindo. Concluindo, a Metáfora dissimula as relações sociais através da representação de indivíduos e grupos nela implicados como possuidores de características que eles não têm, impondo um sentido positivo ou negativo (THOMPSON, 1995).

Thompson (1995) ainda se refere à Unificação: constrói-se uma unidade que interliga os indivíduos numa identidade coletiva, independentemente das diferenças que possam separá-los. Logo, a estratégia da Padronização ocorre quando formas simbólicas são adaptadas a um referencial padrão, que é proposto como algo partilhado e aceitável. A estratégia da Simbolização da Unidade, por outro lado, refere-se a construção de símbolos de unidade, de identidade e de identificação coletiva que são difundidas através de um grupo ou entre grupos. Um quarto modo pelo qual a ideologia pode operar é a Fragmentação, que seriam as “Relações de dominação podem ser mantidas não unificando as pessoas numa coletividade, mas segmentando aqueles indivíduos e grupos que possam ser capazes de se transformar num desafio real aos grupos dominantes” (THOMPSON, 1995, p. 87). As estratégias são a Diferenciação e o Expurgo do Outro. A Diferenciação é a ênfase dadas as

diferenças entre indivíduos e grupos, realçando características que os desunem e os impedem de constituir desafio real às relações existentes. O Expurgo do Outro corresponde a construção de um inimigo, retratado como mau, perigoso e ameaçador e contra o qual os indivíduos são conclamados a resistir coletivamente ou a expurgá-lo.

Por fim, o quinto *modus operandi* da ideologia é a Reificação. Para Thompson (1995, p. 87) “relações de dominação podem ser estabelecidas e sustentadas pela retratação de uma situação transitória, histórica, como se essa situação fosse permanente, natural, atemporal”. As estratégias são a Naturalização, a Eternalização, e a Nominalização/Passivização. Na primeira, um estado de coisas que é construído social e historicamente pode ser tratado como um acontecimento natural ou como resultado inevitável de características naturais. A segunda se refere aos momentos em que fenômenos sócio-históricos são “esvaziados de seu caráter histórico ao serem apresentados como permanentes, imutáveis e recorrentes” (THOMPSON, 1995, p. 88). Além disso, a Nominalização e Passivização concentram a atenção do ouvinte ou leitor em certos temas, ignorando outros. Os atores e as ações são suprimidos e os processos representados como coisas ou acontecimentos que ocorrem sem que se tenha um sujeito que produza essas coisas. Também podem eliminar referências a contextos específicos, eliminando construções verbais ou narrando-os num gerúndio.

A partir de agora serão analisadas as estratégias típicas de construção simbólica usadas por cada coalizão de advocacia potencialmente existente no subsistema em foco neste estudo. A análise se concentrou nas falas dos atores em audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, que contaram com a participação simultânea de representantes das três coalizões. As audiências representam diferentes momentos do horizonte de tempo estudado, entre os anos de 1999 e 2012. Para facilitar a compreensão do leitor, optou-se por grifar em negrito e numerar os trechos categorizados nas falas, para então fazer a referência da categorização durante a explanação.

Ao observar a estrutura e o comportamento dos políticos membros das comissões é possível sugerir que existe um direcionamento de sua atitude em relação a UHE Belo Monte. A Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados, a Comissão de Minas e Energia também da Câmara dos Deputados, e a Subcomissão Temporária para Acompanhar a Execução das Obras da Usina de Belo Monte do Senado parecem ser compostas por atores pertencentes a Coalizão Política Tecnocrática e a Coalizão Política Materialista. Já a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados seria composta por atores mais sensíveis aos interesses da Coalizão Política Idealista. É importante estabelecer esse contexto porque a abordagem que os

membros das coalizões se utilizam ao discursar nas audiências públicas é influenciada pela instância na qual esta ocorre. Assim, por exemplo, um ator pertencente a Coalizão Política Tecnocrática adota uma abordagem específica ao discursar em audiência pública realizada pela Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional.

A Coalizão Política Tecnocrática, em condição hegemônica, busca sustentar os seus interesses em torno na construção da UHE Belo Monte utilizando de diversas estratégias típicas de construção simbólica. A seguir são apresentados os trechos de discursos realizados nas audiências públicas acompanhados de uma explanação que pretende caracterizá-los segundo as categorias de Thompson (1995; 2002).

O Ministro de Minas e Energia, senhor Edson Lobão, esteve presente em audiência realizada na Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional:

Quero dizer a S.Exa. que, quanto a Belo Monte, vamos fazer a licitação no próximo ano. **Essa será a melhor hidrelétrica do Brasil, uma das melhores do mundo**¹. Ela vai produzir 11.180 *megawatts* de energia e **vai custar o preço de uma Hidrelétrica Santo Antônio ou Jirau**² - uma delas produzirá 3.400 *megawatts*. **A natureza é prodigiosa**³. Ela será leiloada no próximo ano. Vamos caminhar para isso (Ministro de Minas e Energia Edson Lobao, 15/10/08).

O discurso explora a naturalização da exploração do rio para geração de energia elétrica. Além disso, justifica-se a construção da usina alçando-a a condição de melhor hidrelétrica do Brasil e entre as melhores do mundo. Para justificá-la, também é empregada uma comparação com outras usinas de menor capacidade mas com custos semelhantes. Portanto, observa-se o emprego da Dissimulação, por meio da eufemização (1 e 2) e a presença da Reificação por meio da naturalização e passivização (3).

Já o Senador Ivo Cassol, em audiência realizada pela Subcomissão Temporária para Acompanhar a Execução das Obras da Usina de Belo Monte do Senado, supervaloriza Belo Monte alçando sua condição de usina com menos impacto ambiental do planeta. Em seu discurso, banaliza o impacto em terras indígenas e reservas de proteção (2), além de estabelecer a identificação de um grupo contrário – os ambientalistas:

O primeiro passo importante é lembrar que **a usina de Belo Monte é um modelo de usina com menos impacto ambiental existente no planeta**¹. Tem um canal de 20 Km, que está praticamente desmatado naquela região, e a área que está sendo ocupada. Portanto, **não atinge áreas indígenas, áreas biológicas, área disso e área daquilo**². **Fico até estranhando quando algum ambientalista**³... (Senador Ivo Cassol, 15/3/12).

No caso, as estratégias empregadas são a Dissimulação por meio da eufemização (1), e a Fragmentação por meio do expurgo do outro (3).

O Deputado Fernando Ferro discursou em audiência realizada pela Comissão de Minas e Energia:

Saúdo todos os agentes envolvidos, por alguns chamados de ecochatos ou ecoloucos. Eu até reconheço que alguns sejam desesperados, mas mesmo esses ecoloucos têm contribuições a dar¹. É preciso ter espírito democrático para reconhecer que, **mesmo na insanidade e no desespero de alguns gestos, existem parcelas de verdade que devemos aproveitar, até para amadurecermos conjuntamente².** Ninguém é dono da verdade, por mais que queiramos aparentar isso. Somos apenas parte de um processo de crescimento e reconhecimento da nossa competência (Deputado Fernando Ferro, 10/4/02).

Em seu discurso, o percebe-se o deboche ao grupo contrário, diminuindo a importância de sua atuação ao colocá-los na condição de loucos e de insanos. Ironicamente, tenta demonstrar que há quase uma compaixão, um carinho pelo grupo contrário. As estratégias empregadas são a Fragmentação, por meio da diferenciação (1) e a Dissimulação por meio da Eufemização (2), quando tenta dar um sentido positivo em sua relação com o grupo contrário.

O Senador Flexa Ribeiro, em audiência realizada na Subcomissão Temporária para acompanhar a execução das obras da usina de Belo Monte, adota a Unificação por meio da Simbolização da Unidade (1). Afinal, ele se coloca como membro do grupo, solidarizando-se com o eventual prejuízo:

A obra ainda tem algumas condições a serem atendidas pelo consórcio e que só irá iniciar no verão de 2011. **Mas, se não houver liberação para a instalação do canteiro de obras, nós vamos perder o ano de 2011 com o início efetivo da instalação da barragem¹.** Então a ideia é verificar quais as dificuldades, saber se o Senado Federal tem como intermediar ou tentar uma solução, para que se possa fazer essa instalação do canteiro, de tal forma que não se perca 2011 e só se possa começar a barragem realmente em 2012” (Senador Flexa Ribeiro, 07/12/10).

Já o Secretário de Energia, Benedito Carraro, ao discursar na audiência pública realizada pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias parece empregar a Universalização (1) para alcançar a Legitimação da usina de Belo Monte:

Usarei algumas transparências. Pretendo dar a visão de uma política energética para o setor elétrico brasileiro em que estamos aprovando um novo modelo institucional. Esse novo modelo já está praticamente definido em suas grandes linhas, que demonstram claramente a função da indústria, atualmente entrando em livre concorrência no que se refere à geração de energia. Ou seja, todas as licitações que a ANEEL vem fazendo há mais de um ano têm por base a livre concorrência. **Qualquer interessado, desde que devidamente cadastrado e registrado, pode ser**

um produtor independente e concessionário¹. Prevalece a competitividade. Isso também vale para a distribuição e comercialização (Benedito Carraro, Secretário de Energia, 05/8/99).

A estratégia de Universalização se dá quando argumenta que o modelo institucional de licitações organizadas pela Aneel serve aos interesses de todos e estão abertas a quem tenha habilidade e tendência de neles ser bem sucedido. Na mesma audiência, também se utiliza da Universalização quando argumenta que os interesses de uns são na verdade os interesses de todos (1 e 2):

Enfim, todas as alternativas possíveis serão estudadas, e, claro, sempre levando em conta o custo-benefício. **A decisão final de qual o melhor aproveitamento, o que é melhor para a sociedade brasileira, para atender a esse desafio, é a sociedade que deve dar**¹. Claro que em qualquer aproveitamento que se tenha o mínimo de risco vai existir, mas prevalece a relação custo-benefício. **A decisão é nossa. Ou aproveitamos as riquezas que temos, sempre trabalhando em conjunto com esses órgãos, ou vamos proibir que o Brasil se desenvolva**² (Benedito Carraro, Secretário de Energia, representante do Ministério de Minas e Energia, 05/8/99).

Na mesma audiência, um representante da Aneel, Afonso Henrique Santos, busca a Legitimação por meio da estratégia de Narrativização recorrendo à história passada de outras usinas hidrelétricas:

Temos que melhorar esse processo, senhores, porque um país que necessita de desenvolvimento precisa sobremaneira de hidrelétricas. Elas são um grande vetor de desenvolvimento. **Basta olharmos toda a história do Rio Grande, do Tietê, do Paranapanema, e mesmo agora o que acontece na Bacia Tocantins—Araguaia**¹. Claro que há grandes impactos, mas ela é fundamental. (Afonso Henriques Santos, representante da Agência Nacional de Energia Elétrica, 05/8/99)

Presidente da Eletronorte, José Antônio Muniz Lopes, em audiência realizada pela Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados parece saber bem quem são os seus membros. Exaltando as características do estado do Pará, busca a Unificação por meio da Simbolização da Unidade (1 e 2). Também emprega a eufemização para estabelecer a Dissimulação (3):

O Pará será a locomotiva do século XXI¹, como São Paulo no fim do século XX. Isso assegurará o funcionamento da indústria hidrelétrica brasileira por vários anos. A usina de Belo Monte levará mais de dez anos para ser implementada. Ela se localiza no Pará, no meio da Transamazônica, entre Marabá e Itaituba. As usinas de Marabá, Tucuruí, Belo Monte, Altamira e Itaituba produzirão, juntas, 40 mil megawatts. **Temos, naquele Estado, água, madeira e terra roxa tão boa quanto a do Paraná, além de um povo trabalhador**². As estradas estão sendo asfaltadas. Além disso, temos, ao lado, Tucuruí, de cuja importância muitos duvidavam. **O que**

é o Complexo Hidrelétrico Belo Monte? Trata-se da melhor usina hidrelétrica do mundo³. Ela está para o Rio Xingu como Tucuruí para o Tocantins, ambos de relevância nacional (José Antônio Muniz Lopes, 06/6/01).

Em outro trecho da audiência, José Antônio Muniz Lopes reforça (agora mais explicitamente) a busca pela Unificação empregando a Simbolização da Unidade (1):

Quanto à alocação da população, com exceção dos empresários donos dos reduzidos projetos, 2 mil famílias moram em situação miserável. **Embora seja maranhense de origem e tenha vivido no Nordeste, sou cidadão de Altamira e tive a honra de receber a ordem do mérito de Comendador do Xingu. Então, sinto-me mais paraense do que os nascidos no Estado**¹. Além do mais há no Pará muitos maranhenses.

Na mesma audiência, o Deputado Asdrúbal Bentes responde ao apelo do Presidente da Eletronorte reafirmando Unificação por meio da Simbolização da Unidade:

Sr. Presidente, Dr. José Antônio, nosso velho companheiro de lutas, depois do que falaram os Deputados Nicias Ribeiro e Antonio Feijão, eu, que não tenho a mesma verve e dom para a oratória de S.Exas., **quero dar o testemunho de um caboclo da Amazônia, mais ligado ao sul do Pará**¹, e que por isso vivenciou os problemas da Hidrelétrica de Tucuruí nas duas esferas (Deputado Asdrúbal Bentes, 06/6/01).

O Deputado continua seu discurso buscando a Unificação agora por meio da Padronização (1) e a Fragmentação por meio do Expurgo do Outro (2). Isto é, de um lado estabelece um padrão comum a ser aceito e de outro cria a figura do inimigo “Ecolouco”:

Vários Presidentes passaram — não vamos culpar só o atual Governo —, e ninguém tomou as providências necessárias. Resultado: o apagão que veio e hoje está custando muito caro para a sociedade brasileira. **Mas Belo Monte, sem sombra dúvida, vai ser o orgulho do País, do Pará e da Amazônia e vai propiciar, sim, condições para o nosso desenvolvimento**¹. Tenho certeza de que V.Sa., que participou do projeto Tucuruí, certamente tirou lições de alguns erros cometidos e hoje estão sendo reparados com o projeto de desenvolvimento, que está sendo muito bem acolhido na região. Os Municípios terão oportunidade de se desenvolver de forma sustentável — e essa é a grande resposta. **Podem até achar ruim, mas distingo os ecologistas dos ecoloucos. Existem ecologistas, sim, homens sérios que querem proteger o meio ambiente, mas sem nos engessar, e existem os ecoloucos, os que a qualquer custo querem nosso engessamento**². Com isso não podemos concordar. A bancada da Amazônia tem sido muito coerente, muito coesa e tem-se portado com muita galhardia na luta contra esse engessamento (Deputado Asdrúbal Bentes, 06/6/01).

O Deputado Juquinha estabelece a Reificação por meio da Naturalização, ou seja, é como se as hidrelétricas fossem uma criação da natureza e não fruto da intervenção do homem:

Na verdade, **podemos dizer que o Brasil foi abençoado por Deus, tendo em vista seu enorme potencial de gerar eletricidade por meio de hidrelétricas¹**, porém os entraves vão aparecendo. A questão ambiental fica no foco do problema. Em Goiás, é um corredor de fauna, de onça que impede a construção de uma usina de 50 megawatts. Em Belo Monte já são outros os entraves: áreas indígenas, e por aí afora (Deputado Juquinha, 06/6/01).

Após identificar a utilização de algumas estratégias típicas de construção simbólica da coalizão em condição hegemônica, pretende-se, a seguir, estabelecer como a Coalizão Política Idealista articula seus argumentos no confronto em pauta.

Esta coalizão utiliza as estratégias típicas de construção simbólica para tentar alterar o equilíbrio instável em que prevalece a condição hegemônica da Coalizão Política Tecnocrática. Em audiência realizada pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, a líder do Movimento Xingu Vivo Para Sempre, Antônia Melo, cria a figura de um inimigo, estabelecendo uma oposição entre um grupo específico e o povo:

Este País, principalmente a Amazônia, **está sendo entregue pelo Governo a essas empresas transnacionais¹**, que **estão acabando com nossas vidas²**, acabando com nossos recursos naturais, enfim, **acabando com a dignidade desse povo³** (Antonia Melo, 07/4/10).

Na fala de Antônia Melo, há uma busca pela Fragmentação por meio do Expurgo do Outro (1 e 2). O governo e demais interessados na construção da UHE Belo Monte são os inimigos que provocam sofrimento e acabam com a dignidade do povo. Nota-se, também, o emprego da Sinédoque, já que os grupos sociais contrários ao empreendimento são retratados como uma totalidade, ou seja, o povo (3). Continuando, Antônia Melo busca a Unificação através da Simbolização da Unidade (1), delimitando o grupo daqueles que sofrem com a implantação de usinas hidrelétricas. Além disso, usa a Metáfora não para dissimular uma relação de dominação, mas para expô-la. Finalmente, emprega o Expurgo do Outro, caracterizando o inimigo, para reforçar a Fragmentação:

Está claro e evidente, amigas e amigos da dor e da luta¹, que nós somos tratados nesses projetos como lixo², como seres descartáveis³. Amigos enfatizaram há pouco que o Governo só escuta um lado e precisa escutar o outro. Isso é verdade. No Xingu acontece a mesma coisa. O Governo não teve coragem ou, pelo menos, inteligência de mandar interlocutores para falar com as comunidades. **Manda gente da pior qualidade³** (Antônia Mello, 07/4/10)

Na mesma audiência realizada pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias, o Relator do Direito ao Meio Ambiente da Plataforma Dhesca Brasil, José Guilherme Carvalho Zagallo, ao argumentar contra a viabilidade da usina, visa a Dissimulação através do Tropo utilizando a Metáfora para diminuir o valor de Belo Monte:

Com que serventia o Brasil vai gastar 23, 24 ou 30 bilhões de reais - como alguns consórcios falam que pode custar até 30 bilhões de reais - **para construir uma Usina Vaga-Lume** que, no momento de necessidade, não vai estar disponível à população? (José Guilherme Carvalho Zagallo, 07/4/10)

Já a Subprocuradora-Geral da República do Ministério Público Federal, Sandra Cureau, se utiliza da Racionalização para deslegitimar a construção de Belo Monte:

E há dados da Agência Nacional de Águas que demonstram que os interesses econômicos, enérgicos e ambientais são inconciliáveis, **exatamente porque o Rio Xingu, em 35 anos, apenas em 30% desse período conseguiu ter volume suficiente para que se pudesse ter a água necessária para gerar energia e manter a sobrevivência das pessoas que vivem na região**¹ (SANDRA CUREAU, 07/4/10).

Em outra audiência pública, realizada pela Subcomissão Temporária para acompanhar a execução das obras da usina de Belo Monte, o Procurador-Chefe da República no estado do Pará, Ubiratan Cazetta, recorre a Narrativização para deslegitimar Belo Monte (1) e o Tropo, através da Metáfora (2) para dissimular sobre o processo de concessão da Licença de Instalação para implantação do canteiro de obras da usina:

Não se pode reproduzir em Belo Monte todos os erros do passado¹, e alguns deles estão anunciados, se nós anteciparmos a implantação do canteiro, sem a adoção efetiva de medidas que deem respostas; **é preparar a estrada antes de botar o caminhão na rua. Depois de colocado o caminhão, para fazer estrada em cima do buraco, vai ser muito pior**². A princípio, essa é a visão muito simplista do Ministério Público em relação a essa situação, Sr. Senador (Dr. Ubiratan Cazetta, 07/12/10).

Em audiência realizada pela Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados, o representante do Movimento da Transamazônica e Xingu, José Roberto, recorre a Simbolização da Unidade (1) para compor a **Unificação**, isto é, a construção simbólica de uma identidade coletiva. Da mesma forma que a Coalizão Política Tecnocrática e a Coalizão Política Materialista tentam explorar os sentidos que a identidade relacionada ao Norte trazem, assim também o faz a Coalizão Política Idealista:

Os empresários só estarão em busca do lucro, que na Amazônia sempre foi fácil. **E nós, amazônidas**¹, que lá vivemos, moramos e trabalhamos, sempre sofremos os prejuízos (José Roberto, do Movimento da Transamazônica e Xingu, 06/6/01).

Continuando na mesma audiência, José Roberto desenvolve a identidade da Coalizão. Não é apenas o povo sofrido do Norte, da Amazônia, é o povo que nunca teve voz e que sempre foi atropelado. Mas é o mesmo povo que sempre luta. Neste caso, usa novamente da Simbolização da Unidade (1), como também lança mão da Eternalização (2) para fazer a denúncia de uma situação recorrente no passado e no presente (Reificação). Porém, após realizá-la, sugere uma mudança de postura que provocará uma reação. Refere-se a um novo padrão de comportamento que constituirá a identidade de luta da Coalizão. Portanto, é possível observar o recurso da Padronização (3) em prol da Unificação:

Então, nós ainda não estamos convencidos de que tem de haver a barragem, e os senhores vão ter que nos convencer. **Claro, como sempre, nós fomos atropelados. Como sempre, passaram por cima da gente¹. Como o povo nunca teve voz neste País, e muito menos na Amazônia, queremos deixar claro que vamos brigar até o fim para que não sejamos prejudicados².** Quanto às medidas mitigadoras, se realmente vier a barragem, vamos ter que negociar muito, e os senhores podem contar que haverá muita mobilização, muita manifestação e muita briga, porque **não estamos mais dispostos a aceitar tanta roubalheira, quanto mais o massacre³** que sofremos no dia-a-dia (José Roberto, do Movimento da Transamazônica e Xingu, 06/6/01).

O professor Carlos Bernardo Vainer, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ, rebate os argumentos da coalizão dominante ao contestar que usinas hidrelétricas significam desenvolvimento. Aqui, “os países desenvolvidos do norte” remetem a uma condição que o Brasil desejaria alcançar. Há então referência à Universalização (1) para legitimar uma condição que é desejada por todos, isto é, o Brasil estabelecido como um país desenvolvido, tal como os países do hemisfério norte:

Hoje, **nos países desenvolvidos do Norte, praticamente não se constroem barragens¹.** Os Estados Unidos estão desativando barragens para reconstituir os espaços sociais e ambientais que elas destruíram (Carlos Bernardo Vainer, 05/8/99).

Na mesma audiência o professor utiliza a Metáfora (1) para se referir a suposta ausência de planejamento e diálogo em torno da questão energética no país. Ele imputa à coalizão dominante determinadas características, atribuindo-a características negativas:

Os representantes governamentais que falaram de energia não falaram uma vez sequer de economia de energia, não discutiram qual o modelo e a matriz energética brasileira. Não houve uma reflexão estratégica. **Vamos num vôo cego¹,** construindo barragens (Carlos Bernardo Vainer, 05/8/99).

A seguir será explorada a maneira como a Coalizão Política Materialista se posiciona no embate. O Deputado Anivaldo Vale simboliza em sua fala na audiência realizada pela

Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados qual é o posicionamento da Coalizão Política Materialista. Em troca de recursos e benefícios apoiam Belo Monte. Já de início estabelece a identidade da coalizão em torno daqueles que são e lutam pelo Pará e pela Amazônia, diferenciando-se do restante da sociedade brasileira. Usa então a Diferenciação em busca da Fragmentação (1 e 3). Também recorre à Metáfora (2) para desqualificar a política atual dos royalties:

Esse modelo de royalty, para nós, está ultrapassado. Quando se discute o desenvolvimento sustentável e o uso de recursos naturais da Amazônia, queremos benefícios. Por exemplo, **temos recursos hídricos, como V.S.a bem mostrou, no Estado do Pará. Então, o restante da sociedade brasileira tem de pagar pelo uso desse recurso**¹. Temos de mudar esse modelo de royalty, porque sua forma é tão equivocada que só procura corrigir os impactos ambientais na parte da montante, onde está o lago. E a parte da jusante, onde acabou o peixe, onde há assoreamento, onde a navegação às vezes é comprometida e onde está a pobreza, não participa do processo? **Vejo os royalties mais como uma compensação nefasta, porque parece até uma esmola**²: Estou te dando isso, você fica calado e a partir daí está a sua participação. Não. O que temos de mudar é o modelo. Vamos tributar a energia lá na ponta. **Quem usou a energia na sua indústria e gerou emprego, gerou riqueza, levou o dinheiro para a região — região que tem condições de desenvolver o turismo, a agricultura, a parte industrial e dar oportunidade de renda a essa sociedade que tanto reclama daqueles projetos**³ (Deputado Anivaldo Vale, 06/6/01).

O Senador Ivo Cassol, em audiência da Subcomissão Temporária para acompanhar a execução das obras da usina de Belo Monte, também discursa sobre necessidade de se garantir mais recursos para a região norte do país. Ao fazer menção ao ICMS, atribui-lhe a característica de ICMS verde. A ideia talvez seja sensibilizar o público com um apelo para que seja bem visto e aprovado, despertando a mesma sensibilidade que a floresta desperta. De certa forma, poder-se-ia dizer que usa a eufemização para redescrever o ICMS como uma instituição positiva:

Então, o importante é, neste momento, **nos preocuparmos em fazer um projeto de lei para o ICMS verde para a Amazônia** – e, infelizmente, nós somos criticados por todos –, nem que seja uma alíquota menor, não seja 10%, seja 12%, mas que pelo menos seja embutido o ICMS verde para esses empreendimentos da Amazônia. Com isso, Rondônia sai beneficiada, Pará sai beneficiado e os outros Estados saem beneficiados. Em São Paulo e no Paraná já tem, mas eles já são estados industrializados, já são estados avançados (Senador Ivo Cassol, 15/3/12).

O Secretário Extraordinário para Assuntos de Energia no Estado do Pará, Nicias Ribeiro, tenta racionalizar, minimizando e diferenciando um aldeamento de terras indígenas. Assim ele se utiliza do artifício da Racionalização (1) para a Legitimação da usina de Belo Monte:

Hoje existe sentença judicial dizendo, de maneira muito clara, que Belo Monte não será implantada em terra indígena, até porque a usina fica a 200 Km exatamente do grupo Paquiçamba, **que nem terra indígena é. É apenas um aldeamento que ocorre na área do Xingu**¹ (Nicias Ribeiro, 15/3/12)

Na mesma audiência, Nicias Ribeiro agora estabelece um vínculo com o presidente da Norte Energia S.A., Carlos Nascimento, representante da coalizão dominante. Pretende compartilhar uma identidade comum entre as duas coalizões por meio da Simbolização da Unidade (1). Por outro lado, imprime a Racionalização (2) para legitimar a sua atuação em busca de mais recursos para a cidade de Altamira, influenciada pelas obras de Belo Monte.

Agora, evidentemente, – **e aqui peço permissão ao nosso querido amigo e coestaduano Carlos Nascimento**¹ –, uma cidade como Altamira, com 50 mil habitantes, tinha e tem um hospital que atendia, razoavelmente, a sua demanda. Em termos de escola, é a mesma coisa. Em termos de segurança pública, também é a mesma coisa, já ao nível de Estado. **É importante que nós façamos uma avaliação. Altamira tinha 50 mil habitantes, e, hoje, pelos cálculos dos institutos que dizem que conseguem contar, fazer cálculos de projeção, já passa de 100 mil. Então, aquele hospital que atendia aquela população não tem como atender esta nova demanda. Não tem como?** (Nicias Ribeiro, Secretário Extraordinário para Assuntos de Energia do Estado do Pará, 15/3/12).

O Deputado Antônio Feijão se solidariza com o representante da Coalizão Política Tecnocrática em audiência realizada pela Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional - Câmara dos Deputados e faz uso da Metáfora (1) para argumentar que a falta de investimentos no Setor Elétrico, ou o fato de a usina não ter sido construída à época, prejudicaram demasiadamente o país. Em seguida faz uso da Diferenciação e do Expurgo do Outro (2) para causar a Fragmentação entre aqueles interessados no bem do país e aqueles que apenas atrapalham, obstruindo o interesse comum pelo desenvolvimento. Ele finaliza usando novamente a Metáfora (3) para atribuir a categoria dos Procuradores da República uma qualificação negativa. A mão do procurador desenvolve consciência e age de modo a prejudicar a nação:

Há quase duas décadas, uma imagem marcou minha vida na Amazônia: a cena do Dr. José Antônio Muniz, em Altamira, no Xingu, tendo ao lado uma índia que lhe encostava na face um facão. **Se observarmos o rosto dele, veremos que o episódio não lhe deixou nenhuma cicatriz, mas, se olharmos o balanço comercial deste**

País, constataremos que ali ficou a maior cicatriz: os recursos desperdiçados para compensar o recente apagão. Essa é a grande cicatriz que o Brasil tem hoje¹. O País talvez esteja gastando mais do que o custo dessa usina para curar as marcas deixadas por aquele facão: o déficit de energia.

Portanto, naquela época, a demagogia ideológica, **os modismos de plantão de meio ambiente, dessa síndrome antropológica sobre os indígenas, geraram todo esse estresse no País que hoje permite a um rábula que nem se desfez do cheiro de leite Ninho comandar os destinos de uma nação².** Desconheço neste País uma única lei que permita punir um Procurador-Geral da República ou prendê-lo. Desconheço um Procurador-Geral da República que tenha sido ao menos questionado pelos prejuízos que proporcionou à Nação uma decisão unilateral sua, específica de sua caneta, de sua **consciência e de sua mão³** (Deputado Antonio Feijão, 06/6/01).

O Deputado Josué Bengtson, ainda na mesma audiência, também critica a atuação da Coalizão Política Idealista, que, através do Ministério Público Federal no Pará, busca impedir a continuidade dos estudos de viabilidade da usina de Belo Monte. Recorre à Narrativização (1) para remeter a um momento específico na história do país para deslegitimar a atuação do MPF do Pará. Em seguida, ele define o grupo ao qual pertence, àquele dos que lutam pelo interesse do Pará. Há a Simbolização da Unidade com a construção da identificação coletiva (2):

As abordagens feitas pelos companheiros que nos antecederam também são pertinentes, mas quero me ater a um detalhe: **o autoritarismo jurídico que estamos enfrentando no Brasil. Saímos de um autoritarismo que não deixou saudades e hoje estamos vivendo uma verdadeira ditadura jurídica, não apenas no caso de Belo Monte¹. Nós, que somos do Pará e fazemos parte de comissões que sempre defenderam os interesses daquele Estado, lembramos também que no caso da Hidrovia Tocantins—Araguaia, idêntico a esse de Belo Monte, com a proibição dos estudos, foi tomada a mesma decisão².** Foram proibidas as audiências públicas para ouvirem os interessados, estabelecendo-se multas se elas ocorressem (Deputado Josué Bengtson, 06/6/01).

Por fim, o Deputado Anivaldo Vale emprega a Racionalização para legitimar os estudos de viabilidade da usina (1). Também desqualifica as iniciativas de proibir os estudos alçando-a a condição de uma intervenção coronelista, no sentido de autoritária. A Metáfora (2) aqui é usada para atribuir valor negativo a esta conduta. Em seguida o deputado propõe a Unificação através da Padronização (3) quando coloca UHE Belo Monte como um fundamento compartilhado pelas duas coalizões que estão sim defendendo os interesses do país. Verifica-se portanto também a Universalização (3).

Não vou entrar no mérito do que está sendo feito no Pará, mas se trata de agressão à inteligência do povo brasileiro. **Todo pai diz ao seu filho que ele precisa estudar**

para ter uma vida melhor e poder dar alguma contribuição à sociedade¹. Proibir o estudo é uma medida coronelista, que não faz parte do ambiente em que vivemos². Se querem fazer um estudo, então descubram a melhor forma de se construir uma usina sem agredir o meio ambiente, mas trazendo para a discussão também o impacto socioeconômico na vida daquela comunidade. A usina de Belo Monte, Dr. José Antônio, não é mais um projeto só da ELETRONORTE. Ela extrapolou o campo da ELETRONORTE e hoje é do povo paraense e do povo brasileiro. Todos nós estamos convocados a somar esforços com V.Sa. e com a ELETRONORTE, para colocar em prática aquilo que é bom. Isso é bom para a sociedade brasileira e especialmente para o povo paraense³ (Deputado Anivaldo Vale, 06/6/01).

Concluindo este capítulo, ressalta-se a importância do discurso como instrumento de coordenação interna e entre as coalizões. O Discurso é a linguagem em uso: representação de eventos, construção de relações sociais, estruturação, reafirmação e contestação de hegemonias (RESENDE; RAMALHO, 2013). Por meio da Análise de Discurso Crítica, utilizando os Modos Gerais de Operação do Discurso propostos por Thompson (1995; 2002), foi possível descrever como as estratégias de construção simbólica são empregadas pelas coalizões. Foi possível perceber como as duas coalizões favoráveis a UHE Belo Monte procuram aproximar-se estabelecendo uma identidade comum. Também foi possível notar uma coerência em seus discursos a respeito da viabilidade da usina, da percepção que têm sobre a população beneficiada e sobre o caráter autoritário ou não de como o processo vem sendo conduzido. Ambas apresentam-se abertas ao diálogo, mas criticam a ação da Coalizão Política Idealista de buscar de forma arbitrária a proibição de estudos em um momento, e a proibição da obra em outro. Nesse sentido, estão criticando principalmente a ação do MPF do Pará.

No diálogo entre a Coalizão Política Tecnocrática e a Coalizão Política Materialista, há a todo instante a preocupação em garantir a execução das obras de Belo Monte. A coalizão dominante aproveita-se da cobiça da coalizão materialista sobre mais benefícios e recursos para região de modo a garantir o apoio necessário. Sabe que ao lidar com as instituições, precisará recorrer às figuras-chave dessa coalizão. Essa questão, inclusive, será tratada com maior detalhe no próximo capítulo, quando serão discutidas as ações voltadas para provocar mudança institucional gradual e transformativa.

Por ora, cabe refletir acerca das contribuições da abordagem focada no discurso para a compreensão do comportamento das coalizões dentro do Modelo de Coalizões de Advocacia. Uma das premissas do modelo, conforme Weible, Sabatier e Mcqueen (2009), é a perspectiva

de que políticas e programas são melhores entendidos como traduções de crenças. Logo, por meio da abordagem centrada no discurso, pretende-se expor como a estrutura de crenças é articulada por meio da linguagem. Um sistema de crenças é fruto de uma construção social marcada pelo compartilhamento de subjetividades – isto é, um processo que expõe a intersubjetividade entre membros de coalizões de advocacia. Logo, a leitura proposta é a de que a estruturação de um sistema de crenças, sob a ótica da Análise de Discurso Crítica (ADC) atua tal qual a ideologia: “são construções de práticas a partir de perspectivas particulares que suprimem contradições, antagonismos, dilemas em direção a seus interesses e projetos de dominação” (CHOULIARAKI; FAIRCLOUGH, 1999, p. 26).

Assim, o que se pretendeu demonstrar no capítulo foi a instrumentalização da ideologia por parte das coalizões potencialmente existentes no subsistema político objeto deste estudo. Nesta abordagem dada ao Modelo de Coalizões de Advocacia, a formação de discursos ideológicos compreende presunções do que existe, do que é possível, do que é necessário e do que é desejável (Ramalho e Resende, 2011) segundo cada coalizão e segundo o espaço que se cria a partir de suas interações. Portanto, os discursos enquanto modos de ação, representação e identificação orientam a coordenação interna e entre coalizões.

No próximo capítulo será tratado o comportamento das coalizões diante do contexto institucional. Com o apoio do Modelo de Mudança Institucional Gradual e Transformativa, proposto por Thelen (2009), buscar-se-á posicionar as coalizões potencialmente existentes no subsistema político em foco segundo suas estratégias de mudança institucional. Além disso, pretende-se descrever como os modos gerais de operação do discurso e as estratégias típicas de construção simbólica influenciam a mudança institucional gradual e transformativa.

8. DISCURSO, IDEOLOGIA E MUDANÇA INSTITUCIONAL GRADUAL E TRANSFORMATIVA

Thelen (2009) acredita que mudanças institucionais significativas podem acontecer gradualmente por meio da acumulação de pequenos ajustes mesmo em momentos de aparente estabilidade no sistema. Dentre os tipos de mudança institucional observados, esta pesquisa se dedica a estudar a mudança institucional gradual e transformativa. Portanto, o foco está no comportamento dos *stakeholders* agrupados em coalizões de advocacia. Retomando as premissas do processo de mudança institucional, de acordo com Streeck e Thelen (2005), Thelen (2009) e Mahoney e Thelen (2010), tem-se que:

- O sistema é composto por múltiplos atores com interesses diversos e desigual distribuição de poder;
- Os atores interpretam as instituições de maneiras diferentes;
- As preferências e interesses de cada ator podem ser ambíguos;
- A agência provoca também consequências não premeditadas;
- Os atores permeiam múltiplos ambientes institucionais complexos.

Mahoney e Thelen (2010) sugerem que as instituições são instrumentos de distribuição de recursos com implicação de poder, e portanto, os arranjos institucionais poderiam refletir os interesses das coalizões. Apropriando-se aqui do Modelo de Coalizões de Advocacia, os arranjos institucionais poderiam refletir não só interesses como também crenças e valores. Logo, uma coalizão em condição hegemônica conseguiria estabelecer o arranjo institucional de modo a gerar um *status* que lhe seja favorável. Porém, conforme também aponta Thompson (1995; 2002), a hegemonia depende de mobilização constante e suporte político e, voltando a Schimidt (2008) e Mahoney e Thelen (2010), esforço ativo para resolver ambiguidades institucionais. A ambiguidade presente na interpretação do contexto, na intersubjetividade interna e entre coalizões, de interesses e interpretações, bem como o equilíbrio de poder e a obediência às instituições criam oportunidades para a mudança institucional.

Como mencionado anteriormente, acredita-se que agentes e estrutura interagem e moldam-se mutuamente ao longo do tempo. Assim, as instituições podem limitar comportamentos, mas também são resultado (consciente ou imprevisto) de estratégias deliberadas. Bell (2011) e Schmidt (2008) concordam que, na relação dialética entre ideias e contexto, os agentes interpretam e constroem experiências a partir de sua situação

institucional por meio de modelos subjetivos e intersubjetivos, cognitivos e normativos em processos de discurso. Sobre isso, Resende e Ramalho (2013, p. 27) consideram que:

Entender o uso da linguagem como prática social implica compreendê-la como um modo de ação historicamente situado, que tanto é constituído socialmente como também é constitutivo de identidades sociais, relações sociais e sistemas de conhecimentos e crenças. Nisso consiste a dialética entre discurso e sociedade: o discurso é moldado pela estrutura social, mas também é constitutivo da estrutura social.

Deste modo, admite-se que os modos gerais de operação do discurso e as estratégias típicas de construção simbólica podem contribuir para descrever a interação dos agentes com a estrutura em um contexto de luta pela hegemonia entre diferentes grupos sociais (ou entre diferentes coalizões de advocacia).

Ao confrontar o Modelo de Coalizões de Advocacia (MCA) com o Modelo de Mudança Institucional Gradual e Transformativa, quais contribuições poderiam emergir? O MCA também sustenta a premissa de que uma alteração em determinada política, ou por consequência uma mudança institucional, possa ocorrer a partir da atividade dos grupos de atores envolvidos em um subsistema político. Nesse sentido, a origem para a mudança estaria na aprendizagem orientada para a política ou a partir de acordos realizados entre coalizões. Já o modelo de Thelen soma ao MCA outras formas pelas quais as mudanças podem ocorrer.

Mahoney e Thelen (2010) propõem que as mudanças são determinadas pelas características do contexto político (possibilidade de veto dos agentes), pelas características da própria instituição (interpretação e sua aplicação) e pelo tipo de agente da mudança dominante. Isto posto, quatro tipos de mudança institucional gradual e transformativa seriam possíveis: por substituição, por camadas, por deslocamento e por conversão. Os atores engajados na mudança seriam classificados como insurgentes, simbióticos, subversivos e oportunistas. Como então se comportaram as três coalizões potencialmente existentes no subsistema político em estudo? Como atuaram em relação as instituições de modo a viabilizar ou impedir a construção da UHE Belo Monte?

Em primeiro lugar é preciso voltar ao resgate histórico levantado e apresentado no capítulo em que o estudo de caso é descrito. A partir desse levantamento, é possível mapear as principais ações empreendidas pelas coalizões, conforme demonstrado no Quadro 24.

Coalizão Política Tecnocrática

- 1- Em 1989 a Eletronorte admite não mais usar nomes indígenas em suas hidrelétricas e anuncia a que Kararaô passaria a se chamar Belo Monte.
- 2- Em junho de 1992, o Governo Federal incluiu duas empresas (Escelsa e Light) no Programa Nacional de Desestatização (PND).
- 3- No ano de 1994 um novo projeto é apresentado com o objetivo de diminuir a resistência de ambientalistas e investidores estrangeiros. Mudanças significativas são feitas, como por exemplo a diminuição do reservatório da usina de 1225 km² para 400 km² e a não inundação da Área Indígena Paquçamba.
- 4- Em 1995, o Programa Nacional de Desestatização modificou a legislação sobre serviços públicos para condicionar concessões a processos de licitação e retirar os grandes consumidores do monopólio comercial das concessionárias, assegurando, inclusive, o livre acesso aos sistemas de transmissão e distribuição.
- 5- Em 1995, duas leis entraram em vigor: a Lei n^o. 8.987/95 – criando condições de estímulo à participação de capitais privados e à competição na construção de novos projetos – e a Lei n^o. 9.074/95 – que trouxe bases legais para os grandes consumidores de energia interessados na compra de energia independentemente da empresa geradora da respectiva região.
- 6- Em 1996, criou-se a Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, órgão regulador do setor, bem como o Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS, o Mercado Atacadista de Energia - MAE e o Produtor Independente de Energia – PIE, privilegiando expansão do setor por intermédio de capitais privados.
- 8- Ainda em 1996, o Ministério das Minas e Energia e a Eletrobrás promoveram uma licitação destinada à escolha de empresas de consultoria para elaborar o Projeto de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro, vencida por um consórcio inglês.
- 9- Em maio de 1998, foi sancionada a Lei Nº 9.648 visando à reestruturação da Eletrobrás e de suas subsidiárias.
- 10- O novo contexto institucional ainda exigiria a criação, em 1999, do Comitê Coordenador do Planejamento da Expansão (CCPE), justamente para comandar o planejamento da ampliação do sistema, assumindo as tarefas do antigo Grupo Coordenador do Planejamento dos Sistemas Elétricos (GCPS).
- 11- Em 2000, o Plano Plurianual 2000/2003 é apresentado ao Congresso Nacional incorporando Belo Monte como uma obra estratégica para elevar a oferta de energia no país e como um projeto estruturante do Eixo de Desenvolvimento - Madeira/Amazonas.
- 12- Em maio de 2001, durante um momento de crise e racionamento elétrico, o Ministério de Minas e Energia anuncia um plano de emergência no valor de US\$ 30 bilhões para ampliar a oferta de energia no país. Previa-se a construção de 15 hidrelétricas, inclusive o Complexo de Belo Monte.
- 13- O ano de 2001 também é marcado pela edição da Medida Provisória 2.152-2, também conhecida como “MP do Apagão” que dentre outras coisas, determina que o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) estabeleça licenciamento simplificado para empreendimentos do setor elétrico de

baixo impacto ambiental.

14- A resolução nº 2 de 17 de setembro do CNPE define Belo Monte como interesse estratégico no planejamento de expansão de hidroeletricidade até 2010. Recomenda que os estudos de impacto ambiental e de usos múltiplos das águas do reservatório sejam realizados com a participação dos Ministérios de Minas e Energia, Meio Ambiente, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Agência Nacional de Energia Elétrica e da Agência Nacional das Águas.

15- Em março de 2002, o CNPE cria um grupo de trabalho para estudar e apresentar um plano de viabilidade para a implantação de Belo Monte.

16- Em 2002 a Eletronorte organiza no Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília o seminário “Dinamismo Econômico e Conservação Ambiental: um Desafio para Belo Monte... e Para Todos”. O objetivo é submeter à crítica o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região de Belo Monte (PDSBM) e o Plano de Inserção Regional (PIR), ambos encomendados pela Eletronorte à UnB.

17- Em 2003, Luiz Pinguelli Rosa assume a presidência da Eletrobrás afirmando que o projeto de construção de Belo Monte será discutido e soluções para o desenvolvimento econômico e social em torno da barragem estarão em pauta.

18- Em 2004 Luiz Pinguelli Rosa reafirma publicamente a disposição em construir Belo Monte.

19- Em 15 de março de 2004, as Leis 10.847 e 10.848 criaram um novo modelo para o Setor Elétrico, criando a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e um novo arcabouço de regras para comercialização de energia elétrica. O novo modelo implicou em profunda reestruturação do planejamento da expansão dos sistemas elétricos, favorecendo uma abordagem mais ampla e integrada.

20- Em 2008 Belo Monte já é um projeto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

21- Em julho de 2008, há a definição pelo Conselho Nacional de Política Energética do AHE Belo Monte como o único aproveitamento hidrelétrico a ser explorado no rio Xingu, por meio da resolução CNPE nº 06/2008.

22- Em 2009 a FUNAI autoriza a construção da usina, afirmando ao IBAMA que considera o empreendimento viável, observadas as condicionantes.

23- No dia 10, a Justiça Federal suspende o licenciamento e ordena a execução de novas audiências públicas. No dia 11, cai a liminar e o IBAMA volta a analisar o projeto. Sem a licença prévia deste órgão, o governo federal fica impedido de realizar o leilão de concessão, previsto para 21 de dezembro.

24- Em fevereiro de 2010 o Ministério do Meio Ambiente libera Belo Monte com a publicação da Licença Ambiental.

Coalizão Política Materialista

1- Em Abril de 2002, a Comissão de Minas e Energia solicita audiência com o Presidente do STF para tratar da proibição dos estudos relacionados a Belo Monte.

2- Em 6 de julho de 2005, o Projeto de Decreto Legislativo número 1.785/05 que autoriza a implantação da usina é aprovado pela Câmara. Uma semana depois, o senado também aprova o projeto, agora denominado PDS número 343/05.

3- No dia 19 de novembro de 2009, Belo Monte é tema de audiência pública no Senado. A Comissão dos Direitos Humanos de Legislação Participativa debate os termos do EIA com o Procurador da República em Altamira, Rodrigo Timóteo.

Coalizão Política Idealista

1- Também em 1988 acontece na Universidade da Flórida, Miami (Estados Unidos da América), um simpósio sobre manejo adequado de florestas tropicais. Nele estão presentes lideranças indígenas do Brasil recebidas pelo etnobiólogo Darrel Polsey. Paulinho Paiakan e Kube-I Kaiapó relatam os impactos previstos a partir do plano de exploração de energia na Amazônia bem como a intenção do Banco Mundial (BIRD) de financiar o projeto de hidrelétricas no Xingu.

2- Ainda em maio, o Ministério Público move ação civil pública objetivando a suspensão dos estudos conduzidos pela Fadesp, alegando irregularidades em sua contratação (feita sem licitação, sob alegação de reconhecida competência). Argumenta também que a obra deveria ser licenciada pelo IBAMA e não pelo governo do Pará, uma vez que o Rio Xingu atravessa também o estado de Mato Grosso

3- No mês de fevereiro de 1989 é realizado o I Encontro dos Povos Indígenas do Xingu na cidade de Altamira. O objetivo é chamar atenção da sociedade para a construção do Complexo Hidrelétrico do Xingu e protestar contra as decisões tomadas a respeito da Amazônia sem a participação dos índios.

4- . Em agosto, o Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e do Xingu, que reúne cerca de 113 organizações sociais, elabora o documento intitulado “SOS Xingu: um chamamento ao bom senso sobre o represamento de rios na Amazônia”.

5- Em maio, realiza-se o 1º Encontro dos Povos Indígenas da Região da Volta Grande do Rio Xingu, além do Encontro das Comunidades da Volta Grande do Rio Xingu. Nesses encontros, é reafirmada posição contrária a construção de Belo Monte e publicados manifestos solicitando as autoridades maior reflexão sobre o setor elétrico brasileiro.

6- No dia 21 de julho de 2005, o Instituto Socioambiental, a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab), o Greenpeace e o Centro dos Direitos das Populações da região do Carajás entram com representação na Procuradoria Geral da República contra a implantação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte no Pará, aprovada pelo Congresso Nacional. Alegam que o Congresso autorizou a obra sem ouvir as comunidades afetadas.

7- Em 26 de agosto de 2005, com base nessa representação, a Procuradoria Geral da República ingressa com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) no STF contra o decreto aprovado pelo Congresso.

8- Em 28 de março de 2006 o processo de licenciamento ambiental da usina é suspenso através de uma liminar concedida. A decisão impede a continuidade das ações até que os povos atingidos sejam ouvidos pelo Congresso Nacional (Em março de 2007, um ano após a Justiça Federal de Altamira paralisar liminarmente o licenciamento de Belo Monte, ela mesma volta atrás e julga improcedente o pedido do Ministério Público Federal de anular o licenciamento feito pelo IBAMA. A decisão abre precedente negativo ao afirmar que o Congresso Nacional pode autorizar a implantação de usinas hidrelétricas em terras indígenas sem necessidade de lei específica e tampouco de consulta aos povos afetados).

9- Em novembro de 2009, acontece em Washington (EUA) audiência pública da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, aonde o caso de Belo Monte é apresentado como exemplo do impacto causado pelas grandes barragens na América Latina.

10- Em abril de 2010, a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados decide solicitar a Norte Energia S.A. explicações sobre as denúncias realizadas em audiência pública.

11- No dia 2 de dezembro de 2010, indígenas e ribeirinhos fazem ato na rampa do Senado contra a usina após audiência da Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal. Na audiência, os índios acusam a FUNAI de ter os abandonado.

12- Uma carta também é enviada a ONU denunciando a violação do direito de consulta livre, prévia e informada, prevista na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e na Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

Quadro 24: Ações empreendidas pelas coalizões em relação a Belo Monte

Fonte: Elaboração própria.

Com base no resgate histórico construído, observa-se que a natureza das coalizões, ou melhor, a sua composição, influencia diretamente o tipo de ação empreendida. Verifica-se que mesmo a coalizão dominante precisou lutar continuamente para garantir que seus interesses e sua visão da política prevalecesse. Como observado, a Coalizão Política Tecnocrática, em condição hegemônica, sempre teve acesso a estrutura do Estado. Percebe-se que diversas reformas foram conduzidas no Setor Elétrico, criando-se inclusive órgãos na administração pública (Aneel, ONS e EPE, por exemplo) para tornar a estrutura mais complexa e fortalecer uma determinada visão política. Leis foram criadas para normatizar o mercado de energia elétrica fazendo com que a iniciativa privada (e portanto membros da Coalizão Política Materialista) tivesse acesso não apenas a participação de licitações, mas também direcionando a política de expansão do setor. Ora, se empresas privadas podem inventariar e estudar os aproveitamentos energéticos nas bacias hidrográficas e mais especificamente nos rios, acabam também propondo onde serão investidos os recursos para a construção de usinas hidrelétricas. O modelo de licitação conta ainda com um sistema de financiamento baseado no BNDES facilitando ainda mais o acesso das empresas membros da coalizão ao poder. O contexto institucional existente está a serviço da coalizão dominante e da Coalizão Política Materialista.

Por outro lado, a chamada Coalizão Política Idealista parece não ter voz na administração pública. Fora da estrutura criada, combate principalmente com o auxílio de um importante ator: o Ministério Público Federal. Além do MPF, conta com o suporte de alguns deputados e senadores que se fazem presentes na comissões da Câmara e do Senado

relacionadas ao Setor Energético e a Belo Monte mais especificamente. As ações dessa coalizão, em sua maioria, se dão ou pela manifestação pública e mobilização social a partir de eventos e manifestos, ou por meio da judicialização da questão com o ingresso de inúmeras ações na justiça.

A Coalizão Política Materialista, por sua vez, parece ter atuação mais discreta. Atua como fiel escudeira da coalizão dominante, intervindo em questões e momentos pontuais. Embora composta por atores economicamente poderosos, sua atuação foi mais visível no âmbito do Congresso Nacional através das comissões parlamentares.

A impressão formada a partir das ações empreendidas é a de que a Coalizão Política Tecnocrática atua como uma verdadeira locomotiva aproveitando-se da condição hegemônica que fez de Belo Monte um projeto de governo. Assim, diversos órgãos do Estado atuaram em colaboração para garantir a implementação da usina. A Coalizão Política Materialista seria aquela responsável por alguns ajustes no traçado dos trilhos, assegurando além de benefícios para si, o alcance dos objetivos propostos pela sua coalizão parceira. Completando o retrato, a Coalizão Política Idealista assumiria o papel dos passageiros à espera da locomotiva na estação, observando-a passar em alta velocidade sem que lhes fosse possível embarcar.

Ao analisar o caso segundo o Modelo de Mudança Institucional Gradual e Transformativa, sugere-se que as ações da Coalizão Política Tecnocrática e da Coalizão Política Materialista sejam caracterizadas como promotoras da mudança institucional dos tipos Substituição, Conversão e Camadas. Por outro lado, a Coalizão Política Idealista tem se engajado em mudanças do tipo Conversão.

Nas mudanças do tipo Substituição, há remoção das regras existentes e a introdução de outras novas. Durante certo período, elas podem coexistir. As novas regras são propostas, introduzidas e se não há resistência suficiente, a mudança institucional ocorre. Na Mudança por Conversão, as regras continuam formalmente as mesmas, mas são interpretadas ou aplicadas de outras maneiras. A ambiguidade gera margem para essas manobras. Completando as possíveis formas de mudança institucional, tem-se a mudança por Camadas e por Deslocamento. A primeira ocorre quando novas regras (ou emendas e revisões) são adicionadas às antigas, mudando o impacto das regras originais no comportamento dos atores. Normalmente ocorrem quando não se consegue atuar diretamente por meio da Substituição. Por fim, na mudança por Deslocamento as regras continuam as mesmas, mas seu impacto muda devido a alterações no contexto. Neste caso, por haver negligência em aceitar as mudanças de contexto, isto é, falha em adaptar a regra para que esta mantenha seu propósito original em um ambiente que muda (MAHONEY; THELEN, 2010).

Na atuação da Coalizão Política Tecnocrática, a introdução das Leis nº 8.987/95, 9.074/95, 9.648/98, 10.847/04 e 10.848/04, além da Medida Provisória nº 2.152-2 em 2001 e das Resoluções do Conselho Nacional de Política Energética nº 02 de 2001 e nº 06 de 2008 configuram mudanças por Substituição. A interpretação dada pela coalizão ao artigo 231 da Constituição Federal, que trata da exploração de recursos em terras indígenas, se configura em mudança por Conversão.

Na atuação da Coalizão Política Materialista, o Projeto de Decreto de Legislativo nº 1.785/05 aprovado na Câmara e o PDS nº 343/05 aprovado no Senado que autorizaram a implantação de Belo Monte também podem ser considerados como mudança por Camadas.

Finalmente, a Coalizão Política Idealista atuando principalmente por meio do Ministério Público Federal buscou dar ao artigo 231 da Constituição Federal uma interpretação que atendesse aos seus interesses. Para ela, o artigo é ambíguo por não regulamentar como devem ser conduzidas as oitivas junto as populações indígenas. Em diversos momentos a coalizão insiste nesse ponto, afirmando que essas consultas foram feitas pelo IBAMA, quando deveriam ser feitas pelo Congresso Nacional e que não foram suficientes, já que nem todos os indígenas atingidos pela usina teriam sido consultados. Dessa forma, a atuação da coalizão foi sempre no sentido de explorar a ambiguidade da regra buscando a mudança por Conversão. Cabe ressaltar que em seu discurso, a coalizão argumenta sobre a necessidade de se criar uma lei complementar que venha a regulamentar o referido artigo da Constituição Federal e assim, caberia uma interpretação de que estariam iniciando um movimento de mudança institucional por Camadas.

Mahoney e Thelen (2010), além de categorizarem os tipos de mudança institucional gradual e transformativa, estabelecem uma tipologia para caracterizar o comportamento dos agentes de mudança: Insurgentes, Simbióticos, Subversivos e Oportunistas. Como já discutido anteriormente, os primeiros rejeitam o *status quo*, tentam alterar a instituição e nem sempre obedecem as regras. Os Simbióticos dividem-se em dois subtipos: os Parasitas que exploram a instituição para ganhos próprios, comprometendo a instituição no longo prazo e os Mutualísticos que agem da mesma forma, porém sem comprometê-la. Já os Subversivos parecem dar suporte a instituição, mas agem esperando o momento certo para assumirem a condição de Opositores. Eles propõem novas regras sem extinguir as antigas. Concluindo, os Oportunistas têm preferências ambíguas em relação a continuidade da instituição e não agem ativamente para preservá-la, sem também engajarem-se para alterá-la. Quando buscam mudança, adotam a Conversão.

No caso em estudo, existe uma coalizão em condição hegemônica e outra coalizão aliada que se não precisam agir como opositores em busca de mudança institucional, precisam, ainda sim, alterar o contexto institucional para sustentar o atual equilíbrio de poder. Portanto, nem sempre as mudanças institucionais graduais e transformativas serão empreendidas por grupos em condição desfavorável, como parecem sugerir Mahoney e Thelen (2010). Exercitando o enquadramento da Coalizão Política Tecnocrática e da Coalizão Política Materialista na tipologia proposta pelos autores, sugere que ambas possam ter atuado hora como Mutualísticos, hora como Oportunistas. Por outro lado, a Coalizão Política Idealista parece sempre ter atuado como Insurgentes.

Retomando a análise previamente feita em que se identificou quem eram os *stakeholders* com maior grau de saliência em cada coalizão, bem como que tipo de papel exerciam em sua influência sobre a UHE Belo Monte, é possível agora também tecer considerações sobre o papel que assumem enquanto provocando mudança institucional.

Como a Coalizão Política Tecnocrática e a Coalizão Política Materialista possuem dentre os seus membros *stakeholders* Colaboradores, Reguladores, Definidores de Agenda e Controladores, argumenta-se que já possuem contato com a estrutura institucional e por isso tem facilitada a atuação como Mutualísticos e Oportunistas. Já a Coalizão Política Idealista é predominantemente composta por *stakeholders* Legitimadores, distantes da estrutura institucional. A exceção identificada foi o MPF. Esse atua como Controlador e é capaz de fazer com que a coalizão desenvolva a mudança institucional por camadas. Logo, dada a sua composição, atua explicitamente como opositora de Belo Monte na condição de Insurgentes.

8.1 Contribuições

Diante do comportamento adotado pelas coalizões de advocacia em torno da mudança institucional gradual e transformativa, deve-se refletir sobre as estratégias de construção simbólica adotadas e especificadas no capítulo anterior. A Coalizão Política Idealista, na condição de Insurgente, certamente empregou o discurso de forma coerente com este *status*: deslegitimação de Belo Monte, unificação em torno da identidade do povo da Amazônia excluído e explorado, fragmentação a partir da construção de um inimigo, reificação para expor a exploração da floresta e de seus povos como um fato sócio-histórico permanente e a dissimulação para questionar o valor da usina para a região e para o país.

Não obstante, as coalizões favoráveis ao empreendimento na condição de Mutualísticos e Oportunistas estabeleceram os modos gerais de operação do discurso para legitimar sua hegemonia e sua visão sobre Belo Monte, além de dissimular a forma autoritária

como conduzem a questão. Também constroem uma identidade coletiva e segmentam os grupos contrários que possam representar ameaça. Por fim, retratam o aproveitamento energético do rio Xingu como algo que naturalmente deveria ser feito, como apenas uma oportunidade a ser aproveitada.

Neste estudo de caso foi observado que os *stakeholders* podem ser classificados conforme o tipo de influência que exercem e o grau de relevância que possuem. Observou-se, também, que eles se agrupam em coalizões de advocacia e que atuam de forma favorável ou contrária a UHE Belo Monte. As coalizões compartilham crenças e valores e por isso assumem uma determinada visão acerca de uma política pública ou de um projeto de intervenção tal qual Belo Monte. Não obstante, precisam estabelecer a coordenação interna de seus membros e a coordenação no subsistema político com outras coalizões, sejam elas aliadas ou não e para tanto, lançam mão de estratégias típicas de construção simbólica. Tais artifícios na verdade constituem os modos de operação da ideologia que ajudam a resolver as ambiguidades relativas às identidades, preferências e expectativas. A coalizão em condição de hegemonia empregará as estratégias discursivas para disseminar sua ideologia, ou seu sistema de crenças com o objetivo de preservar o *status* que lhe é favorável. Já as coalizões contrárias travam uma luta contra-hegemônica questionando o *status quo* também empregando estratégias discursivas de natureza semelhante. Dessa forma, constitui-se um diálogo social em que os agentes interagem tendo seu comportamento limitado por um contexto institucional. Entretanto, embora sujeitos à ação da estrutura, estão continuamente a confrontando, ou seja, as instituições são constitutivas e constituídas pelos atores.

No caso em foco, o objeto do diálogo social entre as coalizões de advocacia é a Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Esse empreendimento concretiza e traduz a atual política do Estado para o Setor Energético: a exploração de grandes aproveitamentos na forma de parceria público-privada em uma região de grande apelo como é a Amazônia. Percebeu-se que, no caso de Belo Monte, as mudanças nas instituições que delimitam o subsistema político foram resultado não apenas de estratégias de confronto tal como substituição, camadas e conversão, mas também a partir da aprendizagem das coalizões. A incorporação de considerações sociais e ambientais por parte da coalizão dominante provocou mudanças positivas na configuração do projeto, como por exemplo tornando Belo Monte uma usina a fio d'água com redução significativa de terras inundadas. No diálogo social, as estratégias típicas de construção simbólica funcionaram como artifícios para ação, identificação e representação do contexto.

9. CONCLUSÃO

Há no momento uma discussão no âmbito do Novo Institucionalismo a respeito de mudança institucional. Para alguns autores (Schmidt, 2008; Thelen, 2009; Mahoney e Thelen, 2010; Bell, 2011) as perspectivas Histórica, Sociológica e da Escolha Racional do Novo Institucionalismo tendem a privilegiar a reprodução e a continuidade das instituições, deixando de lado os processos de mudança propiciados pela força da agência. A abordagem mais comum refere-se à mudança descontinuada, com períodos de estabilidade ocasionalmente perturbados por algum fator exógeno que provoca momentos de agência e escolha, seguidos novamente por outro período de estabilidade (Modelo de Equilíbrio Pontuado de Mudança).

Por outro lado, percebe-se que mesmo a estabilidade institucional depende da mobilização política ativa e contínua dos atores que se beneficiam de um determinado contexto institucional. Esta postura ativa em relação as instituições pode provocar também mudança institucional de forma gradual e transformativa. Parte-se da premissa de que as instituições são instrumentos distributivos de poder e recursos e portanto há uma disputa entre os agentes em torno de um contexto que lhes seja favorável. Aqueles atores em condição hegemônica, engajam-se para manter o status. Aqueles atores descontentes, buscarão provocar a mudança institucional. Essa abordagem reforça a importância da agência em relação a estrutura. Considera-se que a estrutura é constitutiva em relação ao comportamento dos agentes, mas também constituída por eles.

Nesse sentido, o presente estudo soma-se aos esforços dos autores que vem desenvolvendo uma abordagem de mudança institucional centrada na agência. Por meio de evidências empíricas, não só fortalece os modelos teóricos aplicados como também acrescenta algumas contribuições. Não obstante, avalia-se que o presente estudo também é relevante quando se propôs a estudar os tipos de composição das coalizões (membros principais e auxiliares) estabelecendo a definição de seus membros segundo o grau de saliência dos stakeholders. Além disso, também respondeu ao chamado de Weible, Sabatier e McQueen (2009, p. 134): “áreas emergentes que merecem atenção empírica ou teórica incluem o papel das instituições e da dependência de recursos no modelo, interdependência entre subsistemas, e coordenação dentro e dentre coalizões”.

A partir da premissa adotada de que a mudança institucional é fruto também do comportamento do atores envolvidos em uma determinada política pública, reconheceu-se na

literatura alguns modelos teóricos que poderiam sustentar a discussão proposta. Recorreu-se a modelos de análise de políticas públicas que têm como propósito descrever e explicar o comportamento dos atores e daí surgiu a opção por trabalhar com os modelos de análise de stakeholders, o Modelo de Coalizões de Advocacia e o Modelo de Mudança Institucional Gradual e Transformativa. Ao estudar este último, notou-se que algumas inquietações que viriam a delinear este estudo não seriam plenamente respondidas exclusivamente por ele. Logo, teve-se como resultado uma abordagem integrativa de modelos teóricos que versam sobre o comportamento dos atores relacionados a uma política pública e portanto podem provocar mudança institucional.

Confrontando as premissas, contribuições teóricas e limitações de cada modelo, conforme apresentado no Quadro 2, no capítulo introdutório deste trabalho, vislumbrou-se a possibilidade de empregar uma aplicação conjunta em que cada modelo poderia contribuir com os pontos fortes de sua abordagem e ao mesmo tempo, umas vez expostas suas fragilidades, se beneficiar as contribuições dos modelos concorrentes.

Logo, os Modelos de Análise de Stakeholders (Mitchell, Agle e Wood, 1997 e Gomes, Liddle e Gomes, 2010) contribuiriam ao apresentar ferramentas de identificação e monitoramento dos agentes com os quais uma política pública está em contato; classificar tais agentes segundo o tipo e o grau de influência sobre a política pública; e agrupar tais agentes em *clusters* segundo o tipo de influência que exercem. Já o Modelo de Coalizões de Advocacia (Jenkins-Smith e Sabatier, 1993; e Weible, Sabatier e McQueen, 2007) dá sua contribuição quando estabelece novos critérios para o agrupamento dos atores envolvidos por meio da constituição de coalizões de defesa; descreve a origem e a dinâmica das coalizões interessadas em uma determinada política pública; e enfatiza a importância das crenças, ideias e valores dos atores pertencentes às coalizões. Por fim, o Modelo de Mudança Gradual e Transformativa proposto por Thelen (2009) e Mahoney e Thelen (2010), contribuiu para o trabalho da seguinte forma: descrevendo as estratégias utilizadas pelos agentes de mudança tipificando-as em alternativas de mudança gradual e transformativa; caracterizando os atores envolvidos ao propor uma tipologia de comportamentos possivelmente adotados; e sugerindo a análise no formato de um relato histórico do processo de mudança institucional relacionada a uma determinada política pública.

Algo comum nas abordagens adotadas é a questão da ambiguidade presente na interação entre os atores. Tanto no Modelo de Mudança Institucional Gradual e Transformativa, quanto no Modelo de Coalizões de Advocacia, parte-se do pressuposto de que os agentes estão em constante processo de comunicação e interpretação das instituições,

das identidade, das crenças e dos valores. Thelen (2009) argumenta que o sistema político é composto por múltiplos atores com interesses diversos e desigual distribuição de poder. Além disso, eles interpretam as instituições de maneiras diferentes e têm suas preferências e interesses de forma ambígua. Aliás, a possibilidade de mudança institucional pode ocorrer na lacuna entre a regra e a sua interpretação. Já Jenkins-Smith e Sabatier (1993) argumentam que as políticas públicas, seus programas e projetos são melhor entendidos como traduções de crenças. O MCA, explicitamente, identifica as crenças como causas para o comportamento político. Nesse sentido, os modelos de análise de stakeholders discutem que a identificação e classificação dos atores conforme o grau de influência que exercem é fruto da percepção de quem se dedica à análise.

Isto posto, a “linha que amarra” os modelos em uma abordagem integrativa é justamente o Discurso. No Novo Institucionalismo, Schmidt (2008) e Bell (2011) debateram a importância do discurso nos processos de mudança institucional. A primeira chega a sugerir a formação do Novo Institucionalismo Discursivo, enquanto que, o segundo, ameniza uma contribuição que considera demasiadamente construtivista ponderando que os efeitos das instituições sobre os agentes são construídos pelos próprios agentes por meio de processos ideacionais e de suas escolhas. Assim, os agentes confrontam as instituições e são confrontados por elas, ou seja, as instituições formam contextos que limitam ou induzem as ações entre os quais os agentes transitam. A importância do Discurso pode ser mais facilmente compreendida ao referenciar as contribuições da Análise de Discurso Crítica (ADC). Para Ramalho e Resende (2011), os grupos hegemônicos sustentam-se por meio da disseminação de sua ideologia e o fazem empregando os discursos ideológicos. As autoras recorrem a Thompson (1995; 2002) para descrever e explicar os modos de operação da ideologia: legitimação, dissimulação, unificação, fragmentação e reificação, além das estratégias típicas de construção simbólica.

Além de contribuir com novos elementos na corrente discussão teórica acerca de mudança institucional, este estudo justifica-se também pela escolha do caso a ser estudado. As evidências empíricas necessárias para que este trabalho se concretizasse são oriundas do estudo da UHE Belo Monte. Esse grande aproveitamento energético está situado no rio Xingu, considerado sagrado por todos os povos indígenas que habitam suas margens e toda região de influência. Além de toda a carga simbólica que o local de instalação da usina traz, o próprio projeto é por si só especial. Além de se tratar da maior usina hidrelétrica brasileira, materializa a recente política voltada para o Setor Energético, isto é, faz do empreendimento uma parceria público-privada em que a participação dos empreendedores se deu intermediada

por um processo licitatório. Assim, os responsáveis pela implementação da hidrelétrica são os membros do consórcio vencedor do certame realizado em 2010. Portanto, a maior usina hidrelétrica genuinamente brasileira reflete o rompimento com a política anterior marcada pela forte presença do Estado.

Concordando com alguns entrevistados, de fato não parece ter havido no Brasil projeto de infraestrutura que tenha sido mais estudado (sob o ponto de vista técnico, financeiro, social e ambiental) e debatido do que Belo Monte. Em uma história que completa trinta e sete anos em 2013, muitas foram as disputas travadas entre atores favoráveis e contrários à obra. Por estas características, considerou-se a usina de Belo Monte como um caso emblemático e que por isso seria útil para o desenvolvimento deste trabalho. Afinal, as características do caso permitiram que os modelos teóricos adotados fossem aplicados. Assim, conforme aponta Stake (2000), o estudo de caso se configurou como instrumental, já que permitiu o desenvolvimento de *insights* a respeito do arcabouço teórico empregado.

Ao abordar os métodos da pesquisa, foi construído um quadro em que foram expostas as etapas percorridas para que o estudo de caso se concretizasse:

- Resgate histórico de Belo Monte;
- Identificação e classificação dos seus stakeholders;
- Identificação das coalizões de advocacia;
- Descrição do comportamento das coalizões ao longo do período analisado;
- Descrição dos processos de coordenação interna e entre as coalizões;
- Delimitação do contexto institucional ao qual o subsistema político está sujeito;
- Análise do processo de mudança institucional considerando as questões de coordenação das coalizões.

As etapas de construção do estudo de caso também pautaram a própria estrutura do trabalho. Acredita-se que a forma como o trabalho foi estruturado facilita a compreensão sobre o papel de cada modelo teórico adotado.

Ainda com relação aos métodos, cabe ressaltar alguns dos problemas e obstáculos vencidos durante a elaboração do estudo. Em primeiro lugar, o pesquisador encontrou dificuldade para estabelecer o relato histórico da usina. As informações estavam dispersas em inúmeros documentos, tais como relatórios, resoluções, memorandos e planos elaborados por órgãos federais do Setor Energético. Porém, reconheceu-se nos sítios da Internet de algumas

organizações não governamentais envolvidas na luta em torno de Belo Monte um valioso registro de suas ações colocado em forma cronológica. A partir dessa “espinha dorsal”, o trabalho de regate histórico foi sendo complementado com as informações obtidas nos outros documentos e nas entrevistas.

Outro desafio vencido consistiu na definição de um cronograma para o agendamento das entrevistas. Como alguns dos entrevistados ocupam cargos de direção em organizações públicas, foi preciso esperar por uma brecha em suas agendas. Não obstante, parte considerável dos entrevistados reside no estado do Pará, o que exigiu deslocamento até Belém e Altamira para conduzir as entrevistas. A viagem inicialmente prevista para julho de 2012, no período de férias em que os pesquisador poderia se ausentar das demais atividades profissionais, teve que ser adiada por conta do movimento de greve que tomou conta das universidades federais. Por consequência, a oportunidade que o pesquisador teve para viajar ao Pará se deu no mês de outubro. Este atraso no cronograma de coleta de dados acabou por interferir no cronograma inicialmente previsto para a conclusão deste trabalho. Em nenhum momento cogitou-se suspender a realização das entrevistas no Pará por considerar-se que estas seriam extremamente valiosas para a pesquisa, além da viagem representar uma oportunidade de conhecer e ter contato com a população da localidade onde está sendo construída Belo Monte.

Contudo, acredita-se que os obstáculos foram plenamente superados o que permitiu o desenvolvimento do trabalho. Nesse sentido, é necessário apresentar os resultados obtidos associando-os aos objetivos específicos de modo a sustentar que pergunta de pesquisa originalmente proposta foi respondida. Cabe também associar as contribuições à literatura obtidas a partir da realização do estudo de caso.

Em primeiro lugar evidenciou-se que uma vez empregada a identificação dos stakeholders segundo os modelos de Mitchell, Algle e Wood (1997) e Gomes, Liddle e Gomes (2010), isso não seria suficiente para determinar como os atores se agrupam formando coalizões. Não só a partir da atitude em relação a uma política, programa ou projeto, bem com a partir do grau de saliência que possuem e o tipo de poder e influência que exercem os stakeholders e como eles irão se agrupar. Percebeu-se como a intersubjetividade, estabelecida a partir da compreensão e interpretação de crenças e valores, é fundamental para a composição das coalizões de defesa. Como foi observado, dois stakeholders podem ter atitude semelhante, além de poder, legitimidade e urgência de demanda, bem como exercerem o mesmo papel, mas, ainda assim, não fazerem parte de uma mesma coalizão de defesa. Em alguma instância da estrutura de crenças e valores, poderá haver um distanciamento entre eles.

Outras contribuições surgiram a partir da aplicação do estudo de caso, assim como previsto por Stake (2000). Ficou mais explícito o fato de que os papéis exercidos pelos stakeholders, bem como o grau de saliência que exercem, são condições voláteis e que portanto há uma dinâmica que precisa ser compreendida a partir do contexto, do passar do tempo e dos momentos de interação. Também ficou evidenciado uma possível limitação do modelo de influência de stakeholders proposto por Gomes, Liddle e Gomes (2010) em lidar com outros contextos que não o originalmente trabalhado por eles (governos locais). Notou-se que nem todos os comportamentos podem ser alocados nas categorias originalmente sugeridas e portanto, a partir do caso de Belo Monte, sugeriu-se a existência dos stakeholders com o papel de Sentinelas. Não obstante, a análise de stakeholders pode contribuir para a compreensão de como está configurado um subsistema político ao expor quais atores se polarizam segundo o potencial para colaborar ou ameaçar uma política, bem como aqueles sujeitos sem posicionamento demarcado ou incapazes de exercer influência (SAVAGE et al, 1991). Ademais, verificou-se que o tipo de análise empregada identifica e hierarquiza os stakeholders segundo sua relevância dentro de um dado subsistema político, ou seja, é possível estabelecer quem possui maior poder de influência, legitimidade e urgência de demanda (MITCHELL, AGLE e WOOD, 1997). Caracterizando também a fonte do poder exercido, (Mitchell, Agle e Wood, 1997 e Hardy, 1996), pode-se especular quais coalizões teriam maior poder de influência, em um subsistema político, dada a composição de seus membros. No mesmo sentido, a análise de stakeholders realizada previamente à aplicação do Modelo de Coalizões de Advocacia pode sugerir os tipos de estratégias que serão adotadas por uma coalizão para promover a coordenação interna e com outras coalizões (Gomes, Liddle e Gomes, 2010), assim como indicar em que arenas, dentro do subsistema político, e que tipos de estratégias, as coalizões podem empregar para provocar mudança institucional gradual e transformativa, considerados os papéis dos stakeholders propostos por Gomes, Liddle e Gomes (2010).

No estudo, foram identificadas três coalizões potencialmente existentes no subsistema político em foco. Para tanto, construiu-se com o auxílio do resgate histórico previamente realizado e do estabelecimento dos Parâmetros Relativamente Estáveis do Sistema, a estrutura hierárquica de crenças e valores. Segundo a análise sobre como os stakeholders compartilhavam tais elementos foram estabelecidas a Coalizão Política Tecnocrática, a Coalizão Política Materialista e a Coalizão Política Idealista. Uma vez mapeados os seus membros, destacou-se a partir do grau de saliência e do tipo de comportamento de influência, quais seriam os principais membros de cada coalizão. Somando esses elementos ao exame dos

documentos, sobretudo das notas taquigráficas, chegou-se à conclusão de que a Coalizão Política Tecnocrática é definitivamente a coalizão em condição de hegemonia, contando com o suporte da Coalizão Materialista.

Uma vez identificadas as coalizões de advocacia potencialmente existentes no subsistema em foco, concluiu-se que algumas questões faziam-se mais presentes no diálogo estabelecido entre elas. A partir dessas questões (viabilidade do projeto, público beneficiado e caráter autoritário da condução do processo) procedeu-se o estudo acerca do problema de coordenação interna e entre coalizões no subsistema político. Nesse momento recorreu-se aos Modos Gerais de Operação do Discurso e às estratégias típicas de construção simbólica para descrever e explicar como cada coalizão faz a leitura das questões controversas e a partir dessa interpretação dedicam-se a resolver os problemas de coordenação interna e externa. O discurso ideológico funciona como uma ferramenta de representação de eventos, construção de relações sociais, estruturação, reafirmação e contestação de hegemonias (RESENDE e RAMALHO, 2013). Percebeu-se que as coalizões, por meio de seus representantes, articulam o discurso em situações-chaves como as audiências públicas e assim fazem do discurso um modo de ação, de representação e identificação.

Finalmente, o estudo dedicou-se a compreender como o comportamento das coalizões ao longo da história de Belo Monte contribuíram para provocar mudança institucional gradual e transformativa. As principais ações das coalizões foram explicitadas cronologicamente e contrastadas com o modelo de Thelen (2009) e Mahoney e Thelen (2010). Logo, as coalizões foram classificadas segundo o tipo de comportamento adotado e tipo de estratégias de mudança institucional gradual e transformativa utilizadas. A Coalizão Política Tecnocrática e a Coalizão Política Materialista parecem ter atuado ora como Mutualísticos, ora como Oportunistas atuando em mudança institucional por Substituição, por Camadas e por Conversão. Por outro lado, a Coalizão Política Idealista parece sempre ter atuado como Insurgente buscando a mudança institucional gradual e transformativa por Conversão, embora também tenha se percebido o início de movimentação em torno da mudança por Camadas.

O estudo de caso tornou mais explícito o fato de que as estratégias de mudança institucional gradual e transformativa não necessariamente são exclusividade de atores e coalizões em situação desfavorável diante do contexto institucional. Até como argumenta Thompson (2002) e Resende e Ramalho (2013), mesmo os grupos hegemônicos precisam lutar para manter o seu equilíbrio instável de poder. Esse parece ser justamente o caso da coalizão dominante no caso de Belo Monte.

Outro aspecto a ser ressaltado diz respeito à utilização das estratégias típicas de construção simbólica e dos modos de operação da ideologia como instrumentos de mudança institucional gradual e transformativa. Aos mesmo tempo em que permitem as coalizões estabelecerem uma coordenação, somam esforços no confronto às instituições, como por exemplo os discursos que tentam legitimar ou deslegitimar a forma como as oitivas junto aos povos indígenas foram conduzidas. Diante dessa exposição, considera-se que os objetivos específicos foram plenamente alcançados, bem como respondeu-se as perguntas de pesquisa principal e acessória. Como pôde ser notado, identificou-se como os agentes interessados em uma política pública constituem as coalizões de defesa. Também foi analisada a maneira como estas estabelecem e coordenam suas identidades, preferências crenças e valores. O estudo também permitiu que se compreendesse como as instituições constituem e são constituídas pelos agentes e como suas estratégias para mudança institucional são comunicadas e implementadas.

A respeito das limitações da pesquisa, é preciso reconhecer que a análise de stakeholders, mesmo tendo facilitado a identificação e caracterização das coalizões, por outro pode ter enviesado essa análise uma vez que os stakeholders foram considerados com uma unidade. Em outras palavras, talvez uma análise mais refinada de cada stakeholder possa deixar transparecer diferenças internas que façam com que em uma mesma organização, por exemplo, exista representantes de coalizões diferentes. Neste estudo, porém, tal possibilidade foi percebida com relação a atuação do Congresso Nacional. Por meio das notas taquigráficas das audiências públicas, reparou-se que existem comissões na Câmara e no Senado com atuação claramente favorável a Belo Monte, ao contrário, por exemplo, da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados com atuação mais coerente com os interesses da Coalizão Política Idealista.

Embora a história da UHE Belo Monte tenha completado trinta e sete anos em 2013, o foco do estudo de caso esteve restrito ao período entre 1999 e 2012. Mesmo com a visita às bibliotecas da Câmara e do Senado, não foi possível acessar as transcrições de audiências realizadas anteriormente a 1999. Acredita-se que o estudo de um horizonte maior de tempo, considerando inclusive os estudos de inventário da bacia do Xingu em 1975, poderia trazer novas nuances acerca do comportamento das coalizões. Acredita-se também a percepção dos entrevistados sobre a identificação e classificação dos stakeholders poderia ser diferente se a coleta esses dados tivessem sido coletados em diferentes momentos, respeitando é claro, um razoável espaço de tempo.

Obviamente, o caráter qualitativo e interpretativista dessa pesquisa fez com que em nenhum momento se propusesse a perseguição em torno de uma verdade objetiva. Entretanto, sugere-se que novos estudos explorando o caso de Belo Monte sejam realizados para que possam somar-se ao presente relato. Dada a complexidade do subsistema político do qual Belo Monte faz parte, novas fontes de dados poderiam complementar a triangulação empreendida aqui. Além da análise das entrevistas e da análise documental, em confronto com o material teórico trabalhado, a adoção de análise de discurso realizada a partir de materiais publicitários dentro do escopo do marketing social praticado pelos agentes das coalizões poderia fornecer novas percepções.

Isto posto, indica-se que futuros estudos possam detalhar o exame dos stakeholders de Belo Monte para verificar se internamente há diferenciação em suas estruturas de crenças e valores. Sobre a especificação das três coalizões, recomenda-se testar a abordagem já sugerida por Weible, Sabatier e Mcqueen (2009) que propuseram procurar por tipos de composição das coalizões, como a existência de sub-coalizões. Ressalta-se aqui uma reflexão acerca dos resultados encontrados na presente pesquisa: considerando a dinâmica de sua atuação, seria a Coalizão Política Materialista uma sub-coalizão pertencente a Coalizão Política Tecnocrática? Weible, Sabatier e Mcqueen (2009) também argumentam que a maioria das aplicações do Modelo de Coalizões de Advocacia não se propõem a testar as hipóteses formuladas originalmente. De fato, isto também ocorreu no presente estudo. Assim, aproveitando as construções já realizadas neste estudo de caso, futuramente espera-se trabalhar com as hipóteses formuladas por Jenkins-Smith e Sabatier (1993).

Novos direcionamentos para futuras pesquisas podem também seguir o modelo proposto por Gomes, Liddle e Gomes (2010) testando-o em outros contextos que não a influência em governos locais. Ao estudar um caso de natureza semelhante ao de Belo Monte, pode-se também avaliar a pertinência da contribuição teórica aqui feita relacionada a figura dos Sentinelas. Ainda a respeito da análise de stakeholders, recomenda-se investigar como o grau de saliência pode variar segundo variações nas fontes de poder, legitimidade e urgência da demanda. Investigação semelhante pode partir da análise do ganho de saliência dada a cooperação entre stakeholders, isto é, como um ator pode se beneficiar ao estabelecer uma relação cooperativa com outro ator com maior influência. Sobre futuros estudos relacionados a Mudança Institucional Gradual e Transformativa, seria pertinente aprofundar a discussão sobre mudança empreendida pelos grupos em condição hegemônica. Nessa perspectiva, outros tipos de comportamento e estratégias podem se fazer presentes. Thompson (1995) ressalta que sua proposta sobre as estratégias típicas de construção simbólica não é uma lista

acabada. Com a prática da análise de discurso crítica em estudos de caso com características semelhantes ao que foi realizado neste trabalho, outras estratégias podem se juntar a proposição do autor.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. ANEEL. Atlas de Energia Elétrica do Brasil, 3ª edição, 2008.

ARAÚJO, S.M.V.G. Coalizões de advocacia na formulação da política nacional de biodiversidade e florestas. Dissertação de Mestrado, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2007.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães. Coalizões de advocacia na formulação da política nacional de biodiversidade e florestas. Brasília: UnB, 2007. 334 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

BAUER, Martin W. Análise de Conteúdo Clássica, uma Revisão. In Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: um Manual Prático. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 189-217.

BELL, Stephen. Do We Really Need a New 'Constructivist Institutionalism' to Explain Institutional Change?. **British Journal of Political Science**, v. 41, n. 1, p. 1-24, 2011.

BRASIL. GRUPO DE TRABALHO INTERGOVERNAMENTAL. GTI. Plano de desenvolvimento regional sustentável do Xingu. Brasília, 2010. Disponível em www.mma.gov.br. Acessado em 22/03/2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. MME. Plano Nacional de Energia Elétrica 1987/2010. Rio de Janeiro, 1987. Disponível em: www.mme.gov.br. Acessado em 03/06/2013.

BRYSON, J. M. Strategic Planning for Public and Non-Profit Organization. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1995.

BURRELL, Gibson e MORGAN, Gareth. Sociological Paradigm and Organizational Analysis. Hampshire: Ashgate, 1978.

CABRAL, Lúcia Maria Martins. O meio ambiente e o setor de energia elétrica brasileiro. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 2009.

CAMPOS, Taiane L. C. Políticas para Stakeholders: um objetivo ou uma estratégia organizacional? **Revista de Administração Contemporânea**, v. 10, n.4, p. 111-130, 2006.

CRUBELATTE, João M., GRAVE, Paulo S. e MENDES, Ariston A. A questão institucional e sua implicação para o pensamento estratégico. **Revista de Administração Contemporânea**, edição especial, p. 37-60, 2004.

DIMAGGIO, P. J. & POWELL, W. W. 1983. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48, 147-160.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. EPE. Plano Nacional de Energia 2030. Brasília, 2007. Disponível em: www.epe.gov.br. Acessado em 10/06/2013.

FALLETI, Tulia G. Infiltrating the State: The evolution of Health Care Reforms in Brazil, 1964-1988. In *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

FREEMAN, R. E. *Strategic Management: a stakeholder approach*. Massachusetts: Pitman, 1984.

GASKELL, George. Entrevistas Individuais e Grupais. In *Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: um Manual Prático*. Petrópolis: Vozes, 2002.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo: Atlas, 4ª ed., 1995.

GILL, Rosalind. Análise de Discurso. In *Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: um Manual Prático*. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 244-270.

GOMES, Ricardo C. e GOMES, Luciana O. M. Proposing a theoretical framework to investigate the relationships between an organization and its environment. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 1, p. 75-95, 2007.

GOMES, Ricardo C. Stakeholder Management in the local government decision-making area: evidences from a triangulation study with the English local government. **Revista de Administração Contemporânea**, edição especial, p. 77-98, 2006.

GOMES, Ricardo C. Who are the relevant stakeholders to the local government context? Empirical evidences in the decision-making process of English local authorities. **Revista de Administração Contemporânea**, edição especial, p. 177-202, 2005.

GOMES, Ricardo C., LIDDLE, Joyce e GOMES, Luciana O. M. A Five-sided model of stakeholder influence. **Public Management Review**, v. 12, n. 5, p. 701-724, 2010.

GUBRIUM, Jaber F. e HOLSTEIN, James A. Analysing Interpretive Practice. In Handbook of Qualitative Research. Londres: Sage, 2000.

HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. A. Political Science and the three new institucionalisms. 1996.

HANNAN, M. T. & FREEMAN, J. 1977. The Population Ecology of Organizations. **American Journal of Sociology**, 82, 929-964.

HARDY, C. (1996). Understanding power: bringing about strategic change. *British Journal of Management*, 7(s1), S3-S16.

JENKINS-SMITH, Hank C. e SABATIER, Paul A. Methodological Appendix: Measuring Longitudinal Change in Elite Beliefs Using Content Analysis of Public Documents. In: SABATIER, Paul A. e JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press, 1993, p. 237-256.

MAHONEY, James e THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, cap. 1.

MALHOTRA, Naresh K. *Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada*. Porto Alegre: Bookman, 2004.

MARCH, James. *Como as decisões realmente acontecem*. São Paulo: Leopardo, 2009.

MAWHINNEY, Hanne. An Advocacy coalition approach to change in canadian education. *In: SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank (org.). **Policy change and learning**: na advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press, p. 59-82, 1993.

MITCHELL, R. K., AGLE, B. R. and WOOD, D. J. Toward a Theory of Stakeholder Identification and Saliency: Defining the Principle of the Who and What Really Counts. *Academy of Management Review*, v. 22, n. 4, p. 853–886, 1997.

MUNRO, John. California water politics: explaining policy change in a cognitive polarized subsystem. *In: SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank (org.). **Policy change and learning**: na advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press, p. 105-128, 1993.

PECI, Alketa, VIEIRA Marcelo M. F., e CLEGG, Stewart, R. A Construção do Real e Práticas Discursivas: o Poder nos Processos de Institucionaliz(ação). *Revista de Administração Contemporânea*, v. 10, n. 3, p. 51-71, 2006.

RAMALHO, Viviane e RESENDE, Viviane de Melo. *Análise de Discurso (para a) Crítica: O texto como material de pesquisa*. Campinas: Pontes, 2011.

RESENDE, Viviane de Melo e RAMALHO, Viviane. *Análise de Discurso Crítica*. São Paulo: Contexto, 2013.

ROESE, M. **A Metodologia do Estudo de Caso**. In: *Cadernos de Sociologia*, v.9, p.189-200. Porto Alegre: UFRGS, IFCH, PPGS, 1998.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. The advocacy coalition framework: An assessment. In SABATIER, P.A (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 1999. p.117-166.

SABATIER, P.A; WEIBLE, C.M. The advocacy coalition framework: Innovations, and clarifications. In SABATIER, P.A (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2ª Ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.

SANTOS, Sônia Maria S. B. Magalhães e HERNANDEZ, Francisco Del Moral. Painel de Especialistas. Belém, 2009. Disponível em: www.socioambiental.org. Acessado em: 03/06/2013.

SARAIVA, Luis A. S., PIMENTA, Solange M., CORRÊA, Maria L. Dimensões do discurso em uma empresa têxtil mineira. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 8, n. 4, p. 57-79, 2004.

SAVAGE, G. T., NIX, T. W., WHITEHEAD, C. J. e BLAIR, J. D. Strategies for Assessing and Managing Organizational Stakeholders. *Academy of Management Executive*, v. 5, n. 2 p. 61–75, 1991.

SCHMIDT, Vivien A. Discursive Institutionalism: the explanatory Power of ideas and discourse. **Annual Review of Political Science**, v. 11, p. 303-326, 2008.

SCOTT, R. W. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage, 1995.

SELLTIZ, Claire et al. *Métodos de Pesquisa das Relações Sociais*. São Paulo: Herder, 1965.

STAKE, Robert E. Case Studies. In DENZIN, Norman K. e LINCOLN, Yvonna S. *Handbook of Qualitative Research*. 2ª Ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2000. p. 435-454.

STREECK, Wolfgang e THELEN, Kathleen. *Beyond Continuity: Institutional Change and Advanced Political Economies*: Oxford University Press, 2005, cap. 1.

THELEN, Kathleen. Institutional Change in Advanced Political Economies. **British Journal of Industrial Relations**, v. 47, n. 3, p. 471-498, 2009.

THOMPSON, John B. Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. Petrópolis: Vozes, 1995.

VIANA, Luana Bouzada Flores. Entre o abstrato e o concreto: legados do embate sobre o projeto de integração do São Francisco ou da transposição. Brasília: UnB, 2011. 200 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

WEIBLE, Christopher M. An Advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 17, p. 95-117, 2006.

WEIBLE, Christopher M., SABATIER, Paul A. e MCQUEEN, Kelly. Themes and Variations: taking stock of the advocacy coalition framework. **The Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 121-140, 2009.

APÊNDICE A: Detalhamento das audiências

No processo de análise das notas taquigráficas de audiências públicas ocorridas na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal a respeito de Belo Monte ou do Setor Energético, foram analisadas 35 audiências ocorridas entre 1999 e 2013. No total, foram 5.437 minutos de transcrições, ou aproximadamente 91 horas. Observa-se que 3 audiências do Senado não tiveram sua duração registrada, portanto o número de horas analisadas é um pouco maior.

Somam-se a essas audiências as 16 entrevistas em profundidade realizadas entre os meses de agosto e novembro de 2012. As entrevistas totalizaram 924 minutos, ou seja, cada uma teve duração média de 58 minutos.

Relação de audiências da Câmara dos Deputados analisadas:

Audiência Piloto:

Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional - Câmara dos Deputados

Data: 06/06/2001

SUMÁRIO: Impactos socioeconômicos e ambientais do Projeto Belo Monte na região amazônica.

Duração: 3h40min

Audiência 01:

Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias

DATA: 05/08/99

SUMÁRIO: Discussão sobre a política energética: construção de barragens, seus impactos socioambientais e alternativas.

Duração: 4h06min

Audiência 02:

Comissão de Minas e Energia

Data: 11/08/99

Sumário: Esclarecimento sobre o processo de privatização das empresas do Sistema ELETROBRÁS, particularmente o da ELETRONORTE.

Duração: 03h54min

Audiência 03:

Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional

Data: 29/09/99

Sumário: Debate das políticas de desenvolvimento da Amazônia, do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte — FNO e da privatização do Banco da Amazônia — BASA

Duração: 04h11min

Audiência 04:

Comissão de Minas e Energia

Data: 22/11/00

Sumário: Esclarecimentos acerca das ações empreendidas pela ELETRONORTE, desde o início de suas atividades.

Duração: 02h25min

Audiência 05:

Comissão da Amazônia e Desenvolvimento Regional

Data: 29/03/01

SUMÁRIO: Debates sobre os temas Agropecuária, Indústria e Turismo na Amazônia e Energia e Água — Possíveis Colapsos no seminário Amazônia Século XXI — Perspectivas para o Desenvolvimento Sustentável.

Duração: 04h30min

Audiência 06:

Comissão de Minas e Energia

Data: 18/04/01

Sumário: Esclarecimentos sobre informações divulgadas pela mídia acerca da possibilidade de colapso do fornecimento de energia elétrica no País.

Duração: 03h34min

Audiência 07:

Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias

Data: 18/04/01

Sumário: Dia Mundial das Águas – A gestão dos recursos hídricos no País.

Duração: 01h42min

Audiência 08:

Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias

Data: 27/6/01

Sumário: Debate acerca dos impactos ambientais das modalidades de geração de energia elétrica e do processo de licenciamento das plataformas da PETROBRAS, em especial as Plataformas P-38 e P-40.

Duração: 04h34min

Audiência 09:

Comissão de Minas e Energia

Data: 10/4/02

Sumário: Discussão sobre o projeto de construção do Complexo Hidrelétrico Belo Monte, no Rio Xingu, Estado do Pará.

Duração: 03h11min

Audiência 10:

Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional

Data: 24/4/02

Sumário: destinada a ouvir a Sra. Mary Helena Alegretti, Secretária de Coordenação da Amazônia do Ministério do Meio Ambiente, que exporá os programas da Secretaria que representa.

Duração: 03h21min

Audiência 11:

Evento da Câmara dos Deputados realizado em parceria com a Fundação Heinrich Böll e a Coalizão Rios Vivos.

Data: 18/6/02

Seminário Internacional Fontes Alternativas de Energia e Eficiência Energética — Opção para uma política energética sustentável no Brasil. Painel Concepções de uma política energética sustentável.

Duração: 03h36min

Audiência 12:

Evento da Câmara dos Deputados realizado em parceria com a Fundação Heinrich Böll e a Coalizão Rios Vivos

Data: 19/6/02

Sumário: Smeinário Internacional Fontes Alternativas de Energia e Eficiência Energética — Opção para uma política energética sustentável no Brasil. Painel III: Experiências e projetos de fontes alternativas e de eficiência energética.

Duração: 03h54min

Audiência Pública 13:

Evento da Câmara dos Deputados realizado em parceria com a Fundação Heinrich Böll e a Coalizão Rios Vivos

Data: 20/6/02

Sumário: Seminário Internacional Fontes Alternativas de Energia e Eficiência Energética — Opção para uma política energética sustentável no Brasil. Debate acerca de estratégias para continuidade das ações, visando à implementação das recomendações feitas durante o evento.

Duração: 02h58min

Audiência Pública 14:

Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional

Data: 29/5/03

Sumário: Debate sobre o projeto energético e de navegação do Rio Madeira

Duração: 03h19min

Audiência Pública 15:

Subcomissão Permanente - Alternativas e Soluções Energéticas Região Amazônica

Data: 10/6/03

Sumário: Debate sobre licenciamento ambiental de empreendimentos energéticos na Amazônia.

Duração: 2h28min

Audiência Pública 16:

Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional

Data: 19/8/03

Sumário: Debate do tema A Política Energética na Amazônia e os Projetos da Nova Administração da ELETRONORTE

Duração: 2h

Audiência Pública 17:

Comissão de Minas e Energia

Data: 14/3/07

Sumário: Debate sobre o Programa de Aceleração do Crescimento — PAC no que diz respeito às questões energéticas.

Duração: 04h04min

Audiência Pública 18:

Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional

Data: 15/10/08

Sumário: Discussão sobre apagões de energia na Região Norte e a incorporação, pela ELETROBRÁS, das empresas de energia da região.

Duração: 02h32min

Audiência Pública 19:

Comissão de Direitos Humanos e Minorias

Data: 07/4/10

Sumário: Debate sobre os impactos sociais, ambientais e econômicos da implantação das usinas hidrelétricas de Estreito, nos Estados do Maranhão e de Tocantins, e de Belo Monte, no Estado do Pará.

Duração: 03h26min

Audiência Pública 20:

Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

Data: 17/5/11

Sumário: Exposições e debate sobre o tema Política Brasileira de Energias Renováveis e a questão ambiental.

Duração: 03h11min

Relação das Audiências Públicas do Senado analisadas**Audiência Pública 21:**

Subcomissão Temporária para acompanhar a execução das obras da usina de Belo Monte

Data: 11/5/10

Sumário: Criação da Subcomissão e definição de membros, suplentes, presidente e relator.

Duração: 0h49min

Audiência Pública 22:

Subcomissão Temporária para acompanhar a execução das obras da usina de Belo Monte

Data: 19/5/10

Sumário: Aprovação do Plano de trabalho da Subcomissão

Duração: 0h45min

Audiência Pública 23:

Subcomissão Temporária para acompanhar a execução das obras da usina de Belo Monte

Data: 25/5/10

Sumário: "abordar a atual situação do setor elétrico brasileiro, apresentando um quadro sobre capacidade de geração instalada, o panorama do sistema de distribuição, a previsão de elevação da demanda e as medidas que estão sendo executadas para o atendimento da demanda futura, bem como sobre o planejamento do que ainda não foi iniciado"

Duração: 02h31min

Audiência Pública 24:

Subcomissão Temporária para acompanhar a execução das obras da usina de Belo Monte

Data: 1/6/10

Sumário: destinada ao conhecimento das características gerais da Usina Hidrelétrica Belo Monte, de seu impacto sobre a economia nacional e dos compromissos socioambientais assumidos ao longo do processo de licenciamento ambiental

Duração: 03h37min

Audiência Pública 25:

Subcomissão Temporária para acompanhar a execução das obras da usina de Belo Monte

Data: 16/6/10

Sumário: destinada ao conhecimento das características gerais da Usina Hidrelétrica Belo Monte, de seu impacto sobre a economia nacional e dos compromissos socioambientais assumidos ao longo do processo de licenciamento ambiental

Duração: 02h19min

Audiência Pública 26:

Subcomissão Temporária para acompanhar a execução das obras da usina de Belo Monte

Data: 23/11/10

Sumário: Aprovação de requerimento convidando Sr. Marcio Pereira Zimmermann – Ministro das Minas e energia; Sr. Abelardo Bayma Azevedo – Presidente do IBAMA; Dr. Ubiratan Cazetta – Procurados Chefe da República no Pará e Sr. Carlos Nascimento – Diretor Presidente do Consórcio Norte Energia para discutir as notícias vinculadas na mídia sobre problemas na obtenção das licenças necessárias para permitir o início da construção da hidrelétrica de Belo Monte.

Audiência Pública 27:

Subcomissão Temporária para acompanhar a execução das obras da usina de Belo Monte

Data: 07/12/10

Sumário: destinada a discutir as notícias vinculadas na mídia sobre problemas na obtenção das licenças necessárias para permitir o início da construção da hidrelétrica de Belo Monte”.

Audiência Pública 28:

Subcomissão Temporária para acompanhar a execução das obras da usina de Belo Monte

Data: 05/4/11

Sumário: destinada à instalação dos trabalhos e à eleição do Presidente e Vice-Presidente da Subcomissão.

Duração: 0h50min

Audiência 29:

Subcomissão Temporária para acompanhar a execução das obras da usina de Belo Monte

Data: 11/5/11

Sumário: destinada à aprovação do Plano de Trabalho da Subcomissão

Audiência 30:

Subcomissão Temporária para acompanhar a execução das obras da usina de Belo Monte

Data: 15/6/11

Sumário: destinada a discutir o estado atual de implementação e obras nos sítios principais e nos municípios impactados, e do atendimento às demandas expressas no rol de condicionantes da licença prévia da usina hidrelétrica de Belo Monte

Duração: 01h48min

Audiência 31:

Subcomissão Temporária para acompanhar a execução das obras da usina de Belo Monte

Data: 15/3/12

Sumário: Avaliar o estado atual do projeto da UHE Belo Monte e propor um plano de acompanhamento permanente da implantação da usina e do cumprimento dos compromissos ambientais e sociais assumidos

Duração: 02h50min

Audiência 32:

Subcomissão Temporária para acompanhar a execução das obras da usina de Belo Monte

Data: 14/4/12

Sumário:aprovação do Plano de Trabalho da Subcomissão para o ano de 2012

Duração: 0h32min

Audiência 33:

Subcomissão Temporária para acompanhar a execução das obras da usina de Belo Monte

Data: 18/4/12

Sumário:pauta destinada a acompanhar o cumprimento das condicionantes impostas pelo Ibama por ocasião da emissão da Licença Prévia, de acordo com o Item 4 do Plano de Trabalho, desta Subcomissão, aprovado em 04.04.2012

Duração: 03h05min

Audiência 34:

Subcomissão Temporária para acompanhar a execução das obras da usina de Belo Monte

Data: 12/3/13

Sumário: deliberação da pauta destinada à eleição do Presidente e do Vice-Presidente.

Duração: 0h25min

APÊNDICE B: Fotografias da viagem a Altamira, Pará.



Promessas de bonanza



Especulação imobiliária



Entre o luxo e o lixo



Canteiro de obras



Caracterização do inimigo



Entrada de um dos sítios da obra



Caracterização do inimigo



Fachada da Associação dos Índios
Moradores de Altamira



Entrada de um dos sítios da obra



O rio Xingu



Publicidade: referência ao BNDES

APÊNDICE C: Roteiro de entrevistas

- 1 – Por favor informe seu nome e descreva o seu vínculo atual ou passado com a Norte Energia e Belo Monte.
- 2 – Faça um breve relato sobre o projeto inicial de Belo Monte, sua mudança, e consequente aprovação.
 - a) Por que houve essa mudança? Quem ela beneficiou?
- 3 – Qual é o valor de Belo Monte para o país e para a região?
- 4 – Por que há tanta pressão contra o empreendimento de Belo Monte?
 - a) Quem ou quais são essas forças de pressão?
 - b) Como essa pressão tem sido exercida?
 - c) Existe articulação entre esses setores? De que forma ela se dá?
 - d) E como os responsáveis e apoiadores do empreendimento reagem a ela?
- 5 – Quais são as instituições (normas/leis) que regulam Belo Monte?
 - a) Existe algum aspecto que provoque ambiguidade ou que prejudique o processo de implementação do empreendimento?
 - b) De que maneira você identifica o posicionamento dos atores favoráveis e contrários em relação a essas normas/leis?

APÊNDICE D: Relação dos entrevistados

Relação de entrevistados
- Elimar Nascimento (Professor de Sociologia da UnB);
- Sílvia Maria Frattini Gonçalves Ramos (Socióloga da Eletronorte);
- Antônio Raimundo Santos Ribeiro Coimbra (Coordenador de Meio Ambiente da Eletronorte);
- Antonia Melo (Líder do Movimento Xingu Vivo para Sempre);
- Silviani Froehlich (Superintendente de Meio Ambiente da Eletronorte);
- Lúcio Flávio Pinto (Jornalista e editor do Jornal Pessoal de Belém – PA);
- Altino Ventura Filho (Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Energético – MME);
- Edson Antônio Batista Nunes (Gerente de Assuntos Fundiários e Realocações – Norte Energia);
- Luís Xipaia (Presidente da Associação dos Índios Moradores de Altamira);
- Osmar Vieira Filho (Engenheiro da Eletronorte);
- Sônia Magalhães (Professora de Antropologia da UFPA);
- Rubens Gillard Júnior (Analista de Meio Ambiente da Eletronorte);
- Sílvio Botelho (consultor – Elabore);
- Vilmar Soares (empresário de Altamira, membro do Movimento Forte Xingu);
- Vilmos Grunvald (Secretário Especial de Infraestrutura e Logística para o Desenvolvimento Sustentável do Governo do Pará);
- Yvonaldo Nascimento Bento (Engenheiro da Eletronorte).