

A CONSTRUÇÃO DE GRANDES BARRAGENS NO BRASIL, NA CHINA E NA ÍNDIA: SIMILITUDES E PECULIARIDADES DOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM PAÍSES EMERGENTES

Igor Ferraz da Fonseca

Sociólogo e mestre em Política e Gestão Ambiental pela Universidade de Brasília (UnB), e técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail:* igor.fonseca@ipea.gov.br

Este texto analisa a adoção de procedimentos de licenciamento ambiental no Brasil, na Índia e na China em uma área crítica para a ambição desenvolvimentista desses países: a de construção de barragens e geração de infraestrutura hidrelétrica. Para tanto, e a partir de análise bibliográfica e documental, são apresentadas características dos processos de licenciamento ambiental de três empreendimentos internacionalmente conhecidos por seus grandes potenciais hidrelétricos e também por seus impactos socioambientais: a usina hidrelétrica de Belo Monte, no Brasil; o complexo hidrelétrico do rio Nu, na China; e a barragem de Sardar Sarovar, na Índia.

Tendo em vista a adoção do instrumento de licenciamento ambiental – bem como características semelhantes que advêm da condição de países emergentes e grandes potências hidrelétricas – é possível identificar similitudes na operação deste instrumento de gestão ambiental, não obstante peculiaridades nacionais façam com que esses processos assumam um caráter único, marcado pelas distinções na configuração do Estado, nos padrões de interação entre agências governamentais e nas formas de ação da sociedade civil organizada.

O texto estrutura-se da seguinte forma: a seção 1 apresenta a introdução; a seção 2 disserta sobre as similaridades entre Brasil, China e Índia, no que tange ao momento histórico de suas economias emergentes e à promoção de obras de infraestrutura hidrelétrica. Já a seção 3, com base na descrição de cada estudo de caso, apresenta as peculiaridades dos processos de licenciamento ambiental nos países estudados, reforçando o argumento de que, apesar do processo massivo de replicação de instrumentos de gestão ambiental, as condições sociais e políticas nacionais são fundamentais para a análise e explicação do

sucesso ou do fracasso na implementação de políticas ambientais. A seção 4 apresenta algumas conclusões preliminares, que devem ser aprofundadas nas fases seguintes deste estudo.

A primeira conclusão é que, apesar das diferenças nos padrões de interação entre agências governamentais, existe, nos três países, uma polarização entre agências governamentais do setor elétrico e do setor ambiental. Cada setor governamental conta com uma coalizão de suporte, sendo frequente a existência de alianças entre órgãos e membros do setor ambiental e de organizações da sociedade civil socioambientalista, bem como alianças entre órgãos e membros do setor elétrico e grupos de interesse econômico e produtivo.

No Brasil e na Índia, tendo em vista a maior transparência do processo de licenciamento, proporcionada pela presença de instituições democráticas, é percebida uma significativa assimetria de poder entre órgãos do setor elétrico e ambiental, sendo que o primeiro é responsável pelas decisões mais importantes do processo e o segundo acaba cedendo às pressões por referendar a construção da barragem. Na China, por sua vez, embora haja também conflito entre os setores elétrico e ambiental, a visibilidade dos mecanismos que condicionam o conflito é reduzida, na medida em que muitas fases do processo de licenciamento ambiental ocorrem em sigilo.

Outra conclusão importante está relacionada à abertura do processo de licenciamento à participação da sociedade civil, que é maior no Brasil, onde a sociedade conta com múltiplos atores com poder de veto. No caso brasileiro, o processo de licenciamento ocorre em período relativamente longo, no qual os

atores contrários à construção da usina conseguem algumas conquistas-chave (tais como a remodelação do projeto inicial, reduzindo potenciais impactos ambientais de Belo Monte).

Até os anos 1990, o licenciamento indiano tinha características semelhantes ao brasileiro. Além de semelhanças na legislação, há semelhanças no perfil da sociedade civil organizada, que tem um caráter predominantemente socioambientalista, em que questões ambientais e sociais estão imbricadas. Os fortes vínculos entre organizações locais, nacionais e internacionais é outro ponto de contato entre Índia e Brasil. No entanto, reformas na legislação indiana, na primeira década do século XXI, tiveram o efeito de simplificar o processo de licenciamento ambiental, garantindo maior celeridade na construção de grandes barragens. O efeito colateral foi reduzir o escopo de atuação da sociedade civil, que tem tido menos pontos de veto e menor capacidade de influenciar os processos, potencializando impactos socioambientais.

Na China, por sua vez, não há procedimentos formais para participação da sociedade civil no licenciamento, e a atuação das organizações civis é significativamente centrada em redes informais, que buscam angariar apoio de membros influentes no Partido Comunista Chinês (PCC). Apesar de tímida, quando comparada aos casos brasileiro e indiano, a mobilização em torno do licenciamento ambiental no complexo hidrelétrico do rio Nu é apontada como ponto de inflexão no processo decisório chinês como um todo (e não apenas na área ambiental). Um exemplo disso é que as mobilizações contrárias à construção do complexo hidrelétrico do rio Nu alcançaram inédito resultado ao provocar a suspensão da construção das barragens. Já que a China está cada vez mais envolvida com negociações internacionais na área ambiental, a busca por legitimidade social no campo ambiental tem levado ao fortalecimento de órgãos governamentais e a uma tolerância maior quanto à mobilização da sociedade civil, respaldada, inclusive, pela ação das Gongos, que são organizações da sociedade civil parcialmente controladas pelo governo central chinês.

Se a atuação das Gongos, na China, ressalta um cenário em que os interesses nacionais e locais na república chinesa não são homogêneos e apresentam características por vezes conflituosas, o licenciamento

da barragem de Sardar Sarovar demonstra a natureza ainda mais conflituosa do federalismo indiano. As disputas que envolvem quatro estados da federação possuem, entre seus ingredientes, clivagens étnicas e de casta, ampliando a polarização entre os atores e os grupos envolvidos no processo.

SUMÁRIO EXECUTIVO

