

**Estruturas de Oportunidade Legal dos movimentos  
anti-barragens no Pará**

*Structures of legal opportunity of the social movements against dams in  
Pará*

**João Elbio de Oliveira Aquino Sequeira**

Universidade federal do Pará, Belém, Pará. Email: joaoelbio@gmail.com

Artigo recebido e aceito em fevereiro de 2017.

**Resumo**

O acesso dos movimentos sociais às cortes nacionais e internacionais tem possibilitado a contestação da construção de três usinas hidrelétricas no Estado do Pará – Tucuruí (1976-1984), Belo Monte (2011-2016) e São Luiz do Tapajós (2016-2020). A partir do conceito de estruturas de oportunidade legal é possível apontar avanços e restrições encontrados diante o modelo econômico pensado pelo Estado brasileiro para a Amazônia paraense.

**Palavras-chaves:** Estruturas de oportunidade legal; movimentos sociais; usinas hidrelétricas.

**Abstract**

The social movement's access to the national and international courts have been turning possible the contention front of construction of three hydroelectric plants in Pará State – Tucuruí (1976-1984), Belo Monte (2011-2016) and São Luiz do Tapajós (2016-2020). From the concept of structures of legal opportunity it is possible to point out advances and restrictions found in the face of the economic model by the Brazilian State to Amazon-Pará.

**Keywords:** hydroelectric plants; legal opportunity structures; social movements.

## Introdução

O Estado do Pará possui uma diversidade étnica, de povos que habitam espaços de interesse do Estado e de empresas na exploração de recursos naturais. Dentro de um modelo de desenvolvimento capitalista o Estado brasileiro adota um modelo de desenvolvimento econômico que tenta infrutiferamente equilibrar com o respeito às normas protetivas do meio ambiente e dos direitos humanos, sejam elas internas ou oriundas de tratados internacionais.

As organizações não governamentais tornam-se importantes atores e legitimadas para defender o meio ambiente e os povos da região amazônica, especial do Estado paraense. Para tal, se organizam em rede e são capazes de romper barreiras nacionais para acessar outros Estados ou instituições internacionais buscando influenciar o Estado-alvo para a garantia dos direitos humanos de povos indígenas, ribeirinhos, quilombolas e agricultores familiares. No caminho encontram estruturas de oportunidade política – EOP (MCADAM, 2008; TARROW, 2009) e estruturas de oportunidade legal – EOL (ANDERSEN, 2004; CASE e GIVVENS, 2010; HILSON, 2002; WILSON e CORDERO, 2006) que podem garantir o sucesso de atuação ou restringirem, conforme o momento democrático vivido pelo país.

Dentre às estruturas tem-se a judicialização global (SANTOS, 2007), que surge através da criação de cortes internacionais *ad hoc* ou permanentes e tribunais arbitrais, bem como por intermédio do crescente recurso às instituições internacionais para lidar com disputas sobre questões comerciais e direitos humanos. A litigância transnacional engloba as disputas entre os Estados, entre indivíduos e Estados e entre indivíduos através de suas fronteiras nacionais. Na mesma via, tal internacionalização pode ser definida como “uma estrutura densa e triangular de relações entre os Estados, os atores não estatais e as instituições internacionais, sendo que as oportunidades que esta estrutura produz fazem com que os atores se envolvam em uma ação coletiva em diferentes níveis” (TARROW, 2005, p. 25).

Daí ativismo judicial transnacional do conflito, pois há uma interinfluência nos níveis local, nacional e internacional. A política de confronto nesse novo modelo possui essa característica de uma relação triangular entre atores estatais, atores não estatais e instituições internacionais, transformando-os nessa nova arena, respectivamente, em alvos, reivindicantes e mediadores (DUARTE, p. 65, 2013).

Certamente um Estado mais autoritário propiciará menos estruturas de atuação de organizações sociais e de ONGs que um Estado democrático. Por outro lado, por se tratar de forças antagônicas é preciso apontar tais estruturas mesmo nos países democráticos, pois “estamos acostumados a observar como os Estados autoritários controlam o protesto, porém neste novo século a grande questão é como este tipo de controle também vem se estendendo no marco de Estados democrático-liberais” (BRINGEL, 2011, p. 68).

Quando se busca responder em “que condições as redes podem ser eficazes - isto é, quando é mais provável que cumpram seus propósitos?” (KECK; SIKKINK, 1999, p. 91), o questionamento se alinha ao conceito de “estrutura de oportunidades políticas”. Outros teóricos modernos também tentaram redefinir tal conceito como “o conjunto de variáveis sociais e institucionais que possam afetar o desenvolvimento da ação coletiva” (DIANI, 1995, p. 14). Todas essas estruturas, porém, tem sido insuficientes aos movimentos de impactados por grandes usinas hidrelétricas na Amazônia, pois das trinta e uma novas hidrelétricas planejadas para a região, duas estão em operação e seis estão em obras.

Christensen (2008) alerta que, considerando a tendência de resultados negativos da ação transnacional apontadas por Tarrow (2005), a capacidade de identificar os fatores que determinam a variação no resultado é fundamental para o desenvolvimento de uma teoria abrangente. Tal análise torna-se importante também para os atores da rede, pois eles ganham em uma possível reformulação de estratégias ao visualizar as chances de sucesso da campanha, antes mesmo de seu início. “Alguns ativistas dos movimentos sociais organizam mapas de oportunidades políticas tanto a nível nacional como

internacional, tendo, em mente que um bloqueio em nível nacional poderá levá-los a movimentar-se no plano internacional” (SIKKINK, 2003, p. 310).

A inovação consiste em discutir a teoria no plano das instituições jurídicas, por meio das estruturas de oportunidades legal. Suprindo a carência de tal análise na literatura sociológica e jurídica brasileira é possível criar um modelo para os movimentos sociais pensarem sua relação com as instituições jurídicas. Entender quando é necessário o enfretamento político e quando é necessário a utilização das arenas jurídicas.

Para os diferentes períodos serão pesquisados documentos das empresas consorciadas e responsáveis pela execução dos projetos hidrelétricos, assim como petições dos movimentos sociais em tribunais nacionais e internacionais, assim como notícias nos principais veículos de informação. Serão lembrados os autores que já realizaram esta tarefa, tendo desses estudos pontos de partida para a pesquisa.

O artigo não está propondo que a mobilização jurídica ocorra apenas pela presença de estruturas de oportunidades políticas ou jurídicas. Outros fatores podem influenciar no papel dos movimentos sociais com os recursos disponíveis, a identidade, as ideias e os valores. A opção não é apenas um recorte, mas uma carência na exploração do tema sob tal perspectiva, principalmente na literatura sociológica e jurídica brasileiras.

### **1. Estruturas de Oportunidades dos movimentos sociais contrários às Usinas Hidrelétricas no Estado do Pará**

O Estado do Pará possui uma peculiaridade em relação aos outros estados brasileiros que possuem hidrelétricas. Além das excelentes quedas d'água, o que proporciona a construção de grandes barragens, o Estado possui grandes áreas não exploradas, de interesse do agronegócio e empresas mineradoras. De acordo com o Plano Nacional de Energia, o potencial hidrelétrico a aproveitar na bacia é de cerca de 106.000 MW. Das 13 sub-bacias da Bacia do

Amazonas, boa parte está localizada no Pará como Tapajós, Xingu, e Trombetas, concentrando 69,7% desse potencial<sup>1</sup>.

A seguir será apresentado o contexto em que cada usina foi construída na Amazônia paraense. Analisando passado, presente e futuro será possível visualizar um panorama das variáveis teóricas de cada mobilização. A dinâmica interdependente entre os três níveis - local, nacional e internacional - possibilita também “estruturas de oportunidades em múltiplos níveis” (TARROW, 2005).

### 1.1. Usina Hidrelétrica de Tucuruí (1976 – 1984)

O programa brasileiro para o desenvolvimento hidrelétrico se iniciou no fim dos anos de 1960. Idealizado no regime militar os projetos pensados à época como as barragens de Sobradinho (BA), Itaipu (PR), Itaparica (BA-PE) e Tucuruí (PA). A Usina Hidrelétrica de Tucuruí, localizada no Rio Tocantins, no município de Tucuruí, sudoeste do Pará, foi projetada em 1973, em plena ditadura militar, e só foi concluída em 1984, durante o governo Figueiredo (MAGALHÃES, 2005). “A área do reservatório, inicialmente prevista para 1.630 km<sup>2</sup>, foi aumentada para 2.160 km<sup>2</sup>e, posteriormente, 2.430 km<sup>2</sup>. (...) Após o enchimento do reservatório foi constatada uma área inundada de 2.830 km<sup>2</sup>” (MAGALHÃES, 1992, p.31). Foi construída antes da lei que exige a realização de Estudos e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/Rima), logo tal lei não teve quase nenhuma influência na execução do megaprojeto.

Tavares, Coelho e Machado (2006, p. 108) apontam que o objetivo imediato do governo brasileiro em construir a hidrelétrica de Tucuruí foi atrair para a Amazônia empresas de alumínio de natureza eletro-intensiva, em proveito do contexto internacional de alta do preço do petróleo na década de 1970, além da decisão do Japão, pressionado pela crise energética, de

---

<sup>1</sup> Segundo o Plano Nacional de Energia 2030 da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético do Ministério de Minas e Energia a localização do potencial hidrelétrico por sub-bacia em megawatts na Bacia Amazonas é a seguinte: Tapajós – 24.626; Xingu – 22.795; Madeira – 14.700; Trombetas – 6.236; Negro – 4.184; Jari – 1.691; Branco – 1.079; Paru – 938; Oiapoque – 250; Purus – 213; Maecuru – 161; Nhamundá – 110; e Uatumã – 75. Disponível em: [http://www.epe.gov.br/PNE/20080512\\_3.pdf](http://www.epe.gov.br/PNE/20080512_3.pdf). Acesso em 11 fev. 2017.

promover o deslocamento de sua produção de alumínio primário para regiões como a Amazônia, que dispunham de farta matéria-prima e grandes potenciais energéticos requeridos pela metalurgia de alumínio.

Por falta de estudos socioambientais milhares de pessoas tiveram que sair em caráter de urgência de suas casas, pois a água já estava próxima. A barragem ocasionou o deslocamento forçado de 32.000 pessoas. Os movimentos sociais no início da construção das obras eram muito incipientes, sendo que o protesto ficou em âmbito local, com pouca visibilidade. O Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), por exemplo, surgiu apenas no final da década de 1970 em oposição efetiva à empresa Eletrosul e seu plano de construir 22 usinas no rio Uruguai e seus afluentes no ano de 1977. Especificamente a partir das resistências aos projetos de Machadinho e Itá que sindicalistas, ativistas da reforma agrária, membros da Igreja Católica e pequenos agricultores organizaram em 1981 a Comissão Regional de Atingidos por Barragens (CRAB)<sup>2</sup>.

Na região Norte a Usina Hidrelétrica de Tucuruí era construída sem a presença de movimentos sociais, que foram alijados do processo e não eram reconhecidos como interlocutores legítimos na definição das políticas públicas e participação nas decisões que afetassem direta e indiretamente o modo de vida das populações impactadas. Outro fator que não permitiu a participação dos movimentos sociais foi a demora dos habitantes locais perceberem que impactos como desaparecimento de peixes e a dificuldade de plantio de algumas culturas, principalmente do cacau, que empregava muitas pessoas, eram ocasionados pelo fechamento do rio na região do Baixo Tocantins.

As mobilizações de recursos eram precárias quanto às inovações tecnológicas. Nas décadas de 1970 e 1980 o rádio era melhor meio de comunicação que poderia existir entre os movimentos sociais. Consequentemente estavam prejudicadas a recursos externos e inovações internas<sup>3</sup> da embrionária rede de ativismo. Toda essa dificuldade, porém, não

---

<sup>2</sup> Disponível em: <http://www.mabnacional.org.br/historia>. Acesso em 13 fev. 2017.

<sup>3</sup> O período dos novos movimentos sociais demonstra que tais recursos e serviços receberam uma transformação a partir da década dos anos de 1960, que acompanharam as mudanças tecnológicas e sociais em todo o mundo. Sidney Tarrow (2009) denomina os novos recursos como inovações organizacionais, que podem ser recursos externos e inovações internas. Dentre

impediu reivindicações pós-construção da usina. A comunidade epistêmica seguiu e segue os estudos dos impactos, elaborando relatórios como o realizado pela Comissão Mundial de Barragens, publicado em Novembro de 2000, que teve como objetivos rever a contribuição de barragens ao desenvolvimento e avaliar alternativas para o uso da água e geração de energia; e estabelecer normas, diretrizes e padrões – quando apropriado – que sejam internacionalmente aceitáveis, para o planejamento, projeto, avaliação, construção, funcionamento, monitoramento e desativação de barragens (CMB, 2000).

Em que pese os movimentos sociais em torno a tais projetos se organizarem em passeatas, ocupações das usinas e outros meios de resistência, não conseguiu lograr êxito na luta por concessões por parte do consórcio entre o Estado e as empresas. Ainda não se tinha muito claro as consequências de um grande projeto e incipientes eram as leis e tratados internacionais que protegessem ribeirinhos, indígenas, pequenos agricultores e a população em geral das cidades afetadas.

Usinas como Tucuruí, com graves impactos sociais e ambientais, construídas ao estilo de uma ditadura ambiental já não eram mais possíveis. O Ambientalismo que se inaugurava no Brasil fez com que os elaboradores da construção da Usina Hidrelétrica utilizassem estratégias que se mostrassem cumpridoras de normas socioambientais. A necessidade de uma matriz energética que atendesse aos grandes projetos mineradores faria parte dos programas dos governos democráticos. E nessa transição política do país seria pensada uma usina hidrelétrica na Região da Bacia do Rio Xingu, na mesorregião do Sudoeste Paraense.

---

os recursos externos mais importantes tem-se a expansão e a disponibilidade da mídia de massa, especialmente da televisão (TARROW, p. 168). Um segundo conjunto de mudanças está na maior quantidade de dinheiro, tempo livre disponíveis para os jovens nos anos de crescimento do pós-guerra (McCARTHY; ZALD, 1973; 1977, *apud* TARROW, p. 169). Um terceiro conjunto de mudanças está nos recursos financeiros e administrativos disponibilizados por fundações, governos locais, partidos ou grupos profissionais e civis. Característica essencial da rede de ativismo transnacional em prol de movimentos dos direitos humanos hodiernamente é obter apoio de fundações.



## 1.2. Usina Hidrelétrica de Belo Monte (2011 – 2019)

Os estudos do potencial energético do Xingu começaram oficialmente em 1975 por meio de uma consultoria especializada da empresa pública Eletrobras. Em 1977 começaram os estudos para o aproveitamento hidrelétrico da bacia do Xingu, tendo a Eletronorte contratado a firma Consórcio Nacional de Engenheiros Consultores (CNEC), do grupo empresarial Camargo Corrêa, para pesquisar e indicar o local exato da futura hidrelétrica. John Dennis Cadman<sup>4</sup>, então funcionário da Eletronorte, tornou-se o responsável por fiscalizar o contrato com a empresa CNEC.

No início dos anos de 1980 é perceptível, mesmo sem a Constituição Federal de 1988, alcunhada de carta cidadã, que o país ganhava estruturas democráticas consistentes, característico de uma estrutura de oportunidade política, cuja a abertura do sistema político institucionalizado promove regras e espaços de natureza jurídica e mudanças político-institucionais. Uma delas foi a Resolução nº 1 de 23 de janeiro de 1986 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)<sup>5</sup>, que trouxe dentre outras exigências, a obrigatoriedade do Estudo do Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

Em decorrência dos protestos de 1989 por parte dos povos indígenas e outras organizações que iniciavam a rede de ativismo, o projeto foi arquivado. Outros estudos foram contratados na década de 1990, mas o país passava por uma situação econômica difícil, e deixou de ser prioridade da Política Energética brasileira, porém a exploração hidroenergética na região não seria esquecida. A usina foi incluída no plano plurianual 2000-2003, apresentado ao Congresso em 2000. O apagão de 2001, ocorrido no Governo Fernando Henrique, trouxe à tona a discussão da insuficiência energética do país. As

---

<sup>4</sup> Fonte: Folha de São Paulo. Em entrevista realizada à folha de São Paulo, Disponível em <[www.youtube.com/watch?v=mh9zo8sHXKg](http://www.youtube.com/watch?v=mh9zo8sHXKg)>. Acesso em: 06 jan. 2014, “A Batalha de Belo Monte: John Dennis Cadman”, o engenheiro afirma “Eu já tinha feito um estudo antes para Eletrobrás sobre o potencial do rio Xingú e do rio Tapajós. O grande problema que tivemos nesses estudos, isso antes de 1972, foi saber as quedas [sic]. Ninguém tinha dados confiáveis de cotas. A gente tinha uma ideia da bacia de drenagem, das vazões, mas a queda era uma incógnita”.

<sup>5</sup> O Conselho Nacional do Meio Ambiente foi criado em 1982 pela Lei 6.938/1981. É o órgão brasileiro responsável pela deliberação e consulta de toda a política nacional do meio ambiente.

eleições de 2002 colocaram Fernando Henrique de um lado apoiando a construção da UHE Belo Monte e do outro Lula, contrário às construções de hidrelétricas na Amazônia.

O Projeto de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 28 de janeiro de 2007, porém coloca Belo Monte, Santo Antônio e Jirau como responsáveis por quase um terço da energia prevista no Projeto Energético do país. Mesmo sem o licenciamento ambiental, as usinas localizadas na região amazônica já tinham data marcada para o leilão, assim como empreendedores interessados.

O movimento contrário à Usina Hidrelétrica de Belo Monte se iniciou no final da década de 1980, com algumas lideranças indígenas em um período que a opinião pública pouco conhecia sobre a região e seus habitantes. Durante quatro décadas houve algumas mudanças na composição da rede, e apesar de um desses períodos (1999-2007) ter sido composto por pessoas que hoje são a favor da construção da usina<sup>6</sup>, algumas lideranças mantiveram intactas o posicionamento de impedir a construção das barragens.

Os marcos de análise, entendendo que a rede se origina a partir da atuação dos movimentos sociais localizados na região da Transamazônica e da bacia rio Xingu (Pará), podem ser apontados em três períodos diferentes de conflito, desde a elaboração do projeto de construção da Usina Hidrelétrica: primeiro período, ações indígenas das décadas de 1980 a 1990, marcada pela efetiva ação transnacional de impedimento da construção da UHE Cararaô; um segundo período (1991 – 2008), caracterizado pela institucionalização da rede de ativismo, que orbitou em torno de três grandes movimentos: Movimento pela Sobrevivência da Transamazônica – MPST (1991-1998), Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu – MDTX (1999-2007) e Movimento Xingu Vivo para Sempre – MXVPS (2008 – atual).

Outro fator determinante foi a judicialização do conflito por meio do Ministério Público Federal; e o terceiro período (2009 – atual), quando as

---

<sup>6</sup> Alguns membros do Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu eram militantes ligados ao Partido dos Trabalhadores. O fato de o Programa de Aceleração do Crescimento, projeto do Governo PT, prever a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte fizeram que alguns desses militantes saíssem do partido, mas o movimento não se enfraqueceu, apenas modificou o nome para Movimento Xingu Vivo Para Sempre.

arenas políticas e jurídicas internas tornaram-se insuficientes, o que ocasionou a judicialização transnacional do conflito, caracterizado pela atuação dos sistemas da Organização das Nações Unidas e Interamericano de proteção dos direitos humanos.

Em 26 de janeiro de 2011, o IBAMA concede à Norte Energia uma licença válida por 360 dias para a construção da infraestrutura que antecede a construção da usina. Em 18 de fevereiro daquele ano é assinado o contrato das obras civis e em 1º de junho de 2011 o IBAMA concede a licença de instalação. Apesar de a resistência ocorrer desde a década de 1980, apenas em 2011 as obras puderam ser retomadas. E no ano de 2016 se iniciou a operação da primeira turbina da usina, em caráter de testes, sendo inaugurada em 05 de maio<sup>7</sup>. As obras civis do empreendimento estão praticamente concluídas e a previsão é que a cada dois meses, em média, seja ativada uma nova turbina até o pleno funcionamento da hidrelétrica em 2019.

### 1.3. Usina Hidrelétrica de São Luiz do Tapajós (2016 – 2020)

Estão previstas a construção de sete hidrelétricas no projeto do Complexo do Tapajós, segundo a Eletronorte: São Luiz do Tapajós (6133 MW), Jatobá (2338 MW), e Chocorão (3336 MW) no rio Tapajós. Por ser São Luiz do Tapajós a maior usina do complexo, a análise está centrada nessa grande obra de infraestrutura ainda não iniciada, mas com a visível pressão dos movimentos sociais, que contam com apoio dos movimentos contrários à construção da UHE de Belo Monte. A cidade de Santarém (PA), principal cidade da região já é palco de protestos e organizações dos movimentos e também do Ministério Público Federal, que alerta às pessoas para os riscos de uma barragem.

Quanto aos impactos socioambientais a promessa da criação da usina-plataforma, inspirada no funcionamento de plataformas de petróleo em alto-mar. Segundo a Eletrobrás, em sua cartilha “Um novo conceito de Hidrelétricas” (2016) essas usinas serão cercadas de floresta por todos os

<sup>7</sup> Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2016/05/dilma-inaugura-usina-hidreletrica-de-belo-monte>. **Dilma inaugura usina hidrelétrica de Belo Monte**. Acesso em: 08. jun. 2016.

lados. Durante a construção, as equipes de funcionários se revezarão em turnos, como acontece nas plataformas de petróleo, e não haverá grandes canteiros de obras associados a vilas de trabalhadores. Quando as obras chegarem ao fim, o canteiro será totalmente desmontado e será promovido um reflorestamento radical do local.

A forma encontrada pelo consórcio na construção da Usina Hidrelétrica de São Luiz do Tapajós para convencer a opinião pública busca atender não apenas as exigências dos estudos ambientais obrigatórios para a licença prévia, mas lança mão da influência e persuasão ao denominar o processo de comunicação como “Diálogo Tapajós”, que conforme o próprio site: “Esse projeto promove, ao longo dos estudos, um processo dialógico de comunicação com as populações e instituições interessadas” (Grupo de Estudos Tapajós, 2016).

Não há dúvidas que a rede de ativismo em torno da Usina Hidrelétrica de São Luiz do Tapajós conta com uma infraestrutura similar à rede de ativismo contrária à Usina Hidrelétrica de Belo Monte. A memória deixada por Belo Monte ensina aos consórcios e aos ativistas como estabelecer estratégias de convencimento no projeto destinado ao rio Tapajós, seja para justificar ou impedir a construção das usinas hidrelétricas.

O Movimento Xingu Vivo para Sempre tem apoiado a causa do Movimento Tapajós Vivo, agregando toda a rede composta por duzentos e cinquenta instituições estaduais, nacionais e internacionais – ONGs socioambientalistas, sindicatos de trabalhadores rurais e urbanos, organizações religiosas, associações de moradores e representantes de entidades defensoras dos direitos indígenas, como o Ministério Público Federal e Estadual e a Defensoria Pública, todos com jurisdição no Estado do Pará. O MPF já vem questionando em Santarém (PA) o cumprimento integral por parte do Governo Federal da Convenção 169<sup>8</sup> da Organização Internacional do Trabalho, que prevê a consulta de povos indígenas Munduruku e Apiaká e da população ribeirinha antes de tomada a decisão pela construção das usinas.

---

<sup>8</sup> A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais foi promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm). Acesso em 13 fev. 2017.

## 2. Estruturas de Oportunidades Legais

A atuação durante os três períodos apresentados permitiu a utilização e criação de estruturas de oportunidades legais. O termo estrutura de oportunidades legais (EOL) deriva de um ramo da Sociologia Política e da Ciência Política estadunidense, preocupada em estudar recursos, condições de atuação e resultados de movimentos sociais ao longo da história, denominada estrutura de oportunidades políticas (EOP). Brevemente será abordado a evolução do conceito dentro das Ciências Sociais, para posteriormente explicar como esta vem sendo abordada na relação entre Direito, Poder Judiciário e Movimentos Sociais, sendo que haverá a inclusão do debate transnacional, tendo em vista a transnacionalização do Direito e a própria atuação dos movimentos sociais, que hodiernamente necessitam atravessar fronteiras.

Sidney Tarrow (2009, p. 106-107) adverte que o uso do termo “estrutura” pode ter gerado um mal-entendido entre alguns críticos que interpretaram que as oportunidades não precisam ser percebidas para serem incentivos para ação. Embora o termo ‘estrutura’ tenha sido frequentemente usado para caracterizar oportunidades políticas, em sua maioria, as oportunidades e restrições políticas são situacionais e não podem compensar por muito tempo as fraquezas em recursos culturais, ideológicos e organizacionais.

Em análise específica da rede de ativismo transnacional o conceito de estrutura de oportunidades políticas tem sua evolução por meio da Teoria do Processo Político. Outros elementos foram ao longo do tempo sendo adicionados ao conceito de EOP e a melhor contribuição veio por parte de estudiosos de movimentos sociais. Porém, “Definir o que são oportunidades políticas é uma tarefa árdua, e uma crítica recorrente é que o conceito pode se tornar por demais abrangente” (STAGGENBORG, 2009, *apud* DUARTE, 2013, p. 65).

McAdam (2008, p. 24) apresenta três importantes recortes para a utilização acadêmica de estruturas de oportunidade política, que consistem em: (1) diferenciar oportunidades políticas de outras condições facilitadoras,

algo também feito por Tarrow (2009) ao diferenciar recursos de oportunidades políticas; (2) definir as dimensões específicas da oportunidade política; (3) especificar as variáveis dependentes relevantes.

Tarrow (2005) tem avançado nos estudos para a compreensão da relação entre movimentos sociais e Estado, tentando amalgamar as análises de internacionalistas, de cientistas políticos e sociólogos para desenvolver o transnacionalismo e sua relação com oportunidades da ação coletiva. Todo o arcabouço de recursos não pode ser confundido com o conceito de estrutura de oportunidades políticas (EOP). Tal estrutura, por sua vez, oportuniza, e não determina a ação coletiva: “as oportunidades externas não produzem necessariamente movimentos sociais sustentados” (TARROW, 2009, p. 99). O autor utiliza a escola norte americana da Mobilização dos Recursos (MR) e a corrente europeia dos Novos Movimentos Sociais (NMS) em contribuição à teoria que ele busca reformular, a Teoria do Processo Político (TPP).

As primeiras formulações do conceito de “oportunidades políticas” eram demasiadas vagas, pois consideravam qualquer fator ambiental como estrutura de oportunidade política, o que enfraquecia seu poder analítico. Os estudiosos do ativismo transnacional também entendem ser necessária a análise sistemática das estruturas de oportunidades políticas transnacionais, ou seja, “Devemos ver quais são as dimensões congruentes do entorno político regional ou internacional que oferecem incentivos para a ação coletiva” (SIKKINK, 2003, p. 308).

Contribuições teóricas foram incorporadas, sendo que em muitos pontos os autores convergem para um entendimento do que seriam as oportunidades políticas. McAdam (2008) apresenta um interessante ponto de partida, após estudar os principais teóricos que abordavam o tema, sendo capaz de condensar as dimensões de oportunidade política na análise das seguintes variáveis: **(1)** sistema político institucionalizado mais ou menos fechado; **(2)** a estabilidade ou instabilidade das alianças entre elites que podem ou não garantir a manutenção do sistema; **(3)** existência ou não de aliados dos movimentos sociais oriundos da elite; **(4)** a capacidade e propensão do uso da repressão pelo aparato estatal.

Observando variáveis de análise para entender a relação entre movimentos sociais e o Estado alguns teóricos do Direito perceberam a necessidade de aprofundar a discussão quando a relação ocorria frente ao Poder Judiciário. Relação complexa, que ora é de embate, protesto e conflito; ora ocorre atendendo às regras do jogo, como parte processual ou até mesmo auxiliando, caso do *amicus curiae*<sup>9</sup>.

A contribuição vem em parte da análise teórica, exemplo do estudo de Evorah Cardoso e Fabíola Fanti (2013), que em excelente análise levantaram as principais variáveis do *mainstream*; e outras variáveis são oriundas de estudos de caso, como Hilson (2002), Andersen (2006), Wilson e Cordero (2006), Case e Givens (2010). Em sua maioria as estruturas de oportunidades legais estão sendo utilizadas por norte-americanos e europeus para a análise de movimentos negro, ambientalistas, feministas, bem-estar dos animais e LGBT<sup>10</sup>.

A abordagem de tais teóricos tenta preencher as lacunas deixadas pelas literaturas sobre movimentos sociais e Direito. Hilson (2002, p. 238-239) considera que a nova literatura do movimento social sobre o protesto apesar de abordar a interação entre o protesto e a política convencional, tende, na melhor das hipóteses, a minimizar e, na pior das hipóteses, ignorar o papel do direito e dos tribunais. O Direito por sua vez, representado por juristas, considera que tal abordagem é errônea porque o recurso ao direito pode ser visto como uma estratégia em si mesmo, o que em leva sempre à uma análise *top down law*, ou seja, o efeito da lei sobre o protesto tem-se limitado a um estudo da lei "de cima para baixo", como repressão e pouca análise sócio-legal "de baixo para cima".

---

<sup>9</sup> Termo de origem latina que significa "amigo da Corte", refere-se a uma pessoa, física ou jurídica, que intervém em processo alheio pendente com a finalidade de auxiliar o magistrado em seu julgamento. O *amicus curiae* manifesta-se em juízo através da apresentação de informações relevantes à solução do litígio, geralmente mediante memoriais escritos. A intervenção tem também como finalidade a exposição de esclarecimentos sobre os reflexos da decisão na vida de toda a sociedade. SILVESTRI, Elisabetta. Apud BUENO, Cássio Scarpinella. *Amicus Curiae no Processo Civil Brasileiro: Um Terceiro Enigmático*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 87-90.

<sup>10</sup> O autor é ciente que o movimento LGBT (lésbicas, gay, bissexuais e travesti) vem agregando outras letras em sua definição, como transexuais, transgêneros, intersexuais e simpatizantes. A escolha foi apenas por aquela mais adotada e conhecida em meio acadêmico e social.

O objetivo dos estudiosos da Estrutura de Oportunidade Legal acaba por apontar o conceito e as variáveis que consideram fundamentais na conquista de novos direitos. Em observação de tais variáveis é que há sinalização de onde estão as oportunidades e onde estão as restrições para atuação dos movimentos sociais que acessam instituições jurídicas.

Hilson (2002) ao analisar a relação entre o judiciário do Reino Unido e os movimentos sociais feministas, ambientais, LGBT e de proteção aos animais, entende que tal como a oportunidade política, a oportunidade jurídica consiste em recursos contingentes. No lado estrutural, pode-se incluir aspectos relacionados com o acesso à justiça e as normas que condicionam tal ação. E a principal característica contingente é a receptividade judicial.

Andersen (2004) ao analisar as estruturas de oportunidades legais do movimento dos direitos civis de lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros nos Estados Unidos pôde compreender sobre quais condições a interação entre movimentos sociais e instituições jurídicas operam para facilitar ou retardar a mudança na lei. Segundo a autora as principais variáveis são: o acesso dos movimentos sociais à Corte; a configuração do poder das elites ligadas ao judiciário; presença de aliados ou oponentes de movimentos sociais e a estrutura do conflito relação a um determinado desafiador; *frames* culturais e legais;

Wilson e Cordeiro (2006), ao estudarem o movimento LGBT na Costa Rica, vislumbraram a importância da análise grupos e indivíduos que encontram uma nova oportunidade legal de baixo custo e perseguem as violações governamentais dos seus direitos, conseguindo a influência no processo político. Assim, o tribunal concede uma nova oportunidade de participarem na política com eficácia, mesmo ausentes grandes custos financeiros ou a mobilização de um grande número de adeptos para ação coletiva.

Case e Givens (2010) aborda a partir da análise das estruturas de oportunidade legal dos movimentos sociais de igual racial na União Europeia e entende que a Oportunidade legal deve ser classificada ao longo de um *continuum* liberal-conservador. Estruturas liberais facilitam a litigância



estratégica como um mecanismo para influenciar a elaboração de políticas, e por sua vez, influencia modificações no poder judiciário. Estruturas conservadoras, pelo contrário, impedem tais litigâncias estratégicas.

### 3. Estruturas de Oportunidades Legais do movimento contrário às Usinas Hidrelétricas no Estado do Pará

Os estudiosos de estruturas de oportunidades legais têm apresentado sempre um rol de variáveis a partir de outros estudos do mesmo tema. Aqui serão apresentadas aquelas variáveis mais abrangentes e capazes de apontar uma predição da teoria. Apesar das pesquisas se basearem nos movimentos sociais engajados em questões das mulheres, gays, proteção aos animais, meio ambiente, e nenhuma delas às questões socioambientais, e ainda da região amazônica, com suas peculiaridades de enfrentamento e resistência, acredita-se que tais variáveis contribuem para uma teoria que se pretende desenvolver.

A rede de ativismo transnacional contrária às usinas hidrelétricas no Estado do Pará pôde alargar suas estruturas de oportunidades legais durante os mais de trinta anos. Parte, por organização dos movimentos sociais (análise de baixo para cima), parte do arcabouço jurídico-institucional, principalmente após a promulgação da Constituição de 1988 (análise de cima para baixo).

Estrutura de Oportunidade Legal	Conceito	Indício da presença da EOL
Acesso dos movimentos sociais às cortes	Opções disponíveis para os ativistas, que esperam mobilizar a lei em nome dos objetivos do movimento social (ANDERSEN, 2006, p. 09).	O Ministério Público Federal ajuizou 25 ações civis públicas no caso da UHE Belo Monte. Embora uma ação apenas tenha sido favorável, existe a possibilidade de acesso às cortes por meio também do Ministério Público e Defensoria Pública do Estado do Pará. O

		acesso ocorre também aos sistemas da Organização das Nações Unidas (ONU) e Estados Americanos (OEA) de Direitos Humanos.
Configuração do poder das elites ligadas ao judiciário	Poder formado principalmente por juízes, que irão julgar o caso em três perspectivas: aceitar, recusar ou haver divisão de opinião das implicações legais relativo à demanda do movimento social. O posicionamento da corte depende também da mudança nos quadros da magistratura (ANDERSEN, 2006, p.10-11).	Aqui há uma clara restrição ao movimento dos ministros do Supremo Tribunal Federal, que é a mais alta corte brasileira. Mesmo os mais críticos politicamente e engajados doutrinariamente aos Direitos Humanos posicionaram-se em desfavor às comunidades indígenas e quilombolas quando tiveram a oportunidade de apreciar os casos se suspensão de segurança e/ou suspensão de liminar referentes à UHE Belo Monte.
Presença de aliados ou oponentes de movimentos sociais	Os aliados podem cobrir os custos substanciais de levar um caso à corte; oferecer assistência na elaboração de estratégias jurídicas; ou atuar como <i>amicus curae</i> em determinado processo, aumentando a credibilidade para as demandas propostas (ANDERSEN, 2006, p. 11)	<b>1.</b> Apoio das fundações <i>Ford</i> (Estado Unidos), <i>Heinrich Böll Stiftung</i> (Alemanha), <i>Rainforest Foundation</i> (Inglaterra) e <i>Rainforest Norway</i> ; <b>2.</b> Alianças com outras ONGs internacionais de meio ambiente e direitos humanos.
<i>Frames</i> culturais e legais	Os movimentos que procuram efetuar mudanças dentro do sistema legal devem se basear tanto no estoque	<b>Estoque cultural:</b> <b>1.</b> Pare Belo Monte (Stop Belo Monte); <b>2.</b> Xingu Vivo Para Sempre; <b>3.</b> Belo Monte de Violências; <b>4.</b> Belo Monstro;

	<p>cultural quanto no estoque legal existente. Símbolos e discursos culturais formam entendimentos legais da mesma forma que discursos e símbolos legais dão forma a entendimentos culturais (ANDERSEN, 2006, p. 13).</p>	<p><b>5.</b> Tapajós Livre; <b>6.</b> Tapajós sem Barragens. <b>Estoque legal:</b> <b>1.</b> Constituição de 1988; <b>2.</b> Tratados, acordos e convenções de Direitos Humanos; <b>3.</b> Instrumentos de proteção dos direitos indígenas e ao meio ambiente no ordenamento jurídico brasileiro.</p>
<p>Receptividade dos tribunais a argumentos políticos</p>	<p>A preferência política dos juízes pode variar significativamente entre os diferentes níveis das cortes no interior da hierarquia do sistema judiciário (HILSON, 2002, p. 243-244).</p>	<p>Durante a construção da UHE Tucuruí era a baixa a receptividade e uniforme em todos os níveis. No caso das UHEs de Belo Monte e Tapajós existem diferenças entre o posicionamento dos juízes em primeira instância para os juízes de tribunais ou desembargadores, havendo uma receptividade em primeiro grau e uma baixa receptividade em instâncias superiores às demandas socioambientais.</p>
<p>Natureza da norma e ações judiciais disponíveis</p>	<p>Leis capazes de garantir: alçada de direitos constitucionalmente consagrados; definições de discriminação ou abusos de direitos; regras de inversão do ônus da prova para um requerido uma vez que o autor da denúncia estabeleceu um caso prima facie (CASE e GIVENS, 2010, p. 223).</p>	<p><b>1.</b> Constituição de 1988; <b>2.</b> Tratados, acordos e convenções de Direitos Humanos; <b>3.</b> Rio 92; <b>4.</b> Secretaria de Direitos Humanos; <b>5.</b> Instrumentos jurídicos de proteção dos direitos indígenas no Brasil; <b>6.</b> Medidas cautelares da Comissão Interamericana de Direitos Humanos outorgadas em desfavor de Estados-membros envolvendo comunidades indígenas.</p>
<p>Regras que regulam o acesso ao Poder</p>	<p>Regras que possibilitam a litigância estratégica. A fim</p>	<p>Esfera nacional: O ordenamento jurídico brasileiro possui</p>

Judiciário	de estabelecer a representatividade, determinado grupo demonstra que um determinado direito pessoal foi violado, mas repercute no interesse coletivo. Grupos de interesse podem ser envolvidos em um litígio com a partir da representação legal de um indivíduo (CASE e GIVENS, 2010, p. 224).	instrumentos processuais que garantem a representação coletiva a partir de uma demanda individual. Esfera Internacional: Em que pese o Sistema Interamericano de Direitos Humanos estar mais aberto à causas individuais, existem mecanismos do litígio estratégico que comprovam que a demanda é coletiva.
Disponibilidade de recursos para a assistência jurídica	Suporte organizacional que permite advogados trabalharem em tempo integral no desenvolvimento de competências, garantindo continuidade e duração da assistência jurídica, ambas vitais o desenvolvimento de precedentes ao longo do tempo. (CASE e GIVENS, 2010, p. 224)	<b>1.</b> Braço jurídico doméstico: MPF-PA, MPE-PA e Defensoria Pública-PA; <b>2.</b> Braço jurídico internacional: movimentos sociais como a AIDA e SDDH; <b>3.</b> Comunidade epistêmica: <b>a)</b> Encontro Latinoamericano de Ciências Sociais e Barragens – 2005, 2007 e 2010; <b>b)</b> Tenotã-Mô – 2005; <b>c)</b> Painel de Especialistas – 2009; <b>4.</b> 250 instituições transnacionais - ONGs socioambientalistas sindicatos de trabalhadores rurais e urbanos, organizações religiosas, associações de moradores e representantes de entidades defensoras dos direitos humanos e ambientais.

Quadro 1. Estrutura de Oportunidade Legal da rede de ativismo transnacional contrária às usinas hidrelétricas no Estado do Pará – AQUINO SEQUEIRA, 2017.

Seguindo a proposta de variáveis é possível observar que a rede de ativismo transnacional encontra apenas uma restrição dentre às oportunidades legais existentes (linha com sombreado cinza do quadro) tratando sobre a configuração do poder das elites ligadas ao judiciário (ANDERSEN, 2006, p. 10-11).

Até o momento os movimentos sociais têm ganhado em primeira instância e perdido nas instâncias superiores. Campagnolo (2006, p. 140) apontava que Justiça Federal da região Norte apresentava ativo desempenho institucional e revelava-se afinada com a tradição republicana, como ao conceder provimentos antecipatórios de alta visibilidade, suspendendo o processo de licenciamento ambiental de políticas de infraestrutura que seriam o sustentáculo de uma política regulatória. Hoje não é muito diferente, mas tais decisões são modificadas em grau de recurso.

#### 4. Restrições encontradas pelo movimento

A restrição jurídica encontrada pelo movimento coincide com a restrição política de estabilidade entre elites. “As divisões entre as elites não apenas incentivam os grupos com poucos recursos a assumirem os riscos da ação coletiva; elas encorajam os segmentos da elite que estão fora do poder a assumirem o papel de ‘defensores do povo’” (TARROW, 2009, p. 108). A divisão da elite pode originar a ascensão de uma nova elite. Disputas geram reconfigurações entre posições de apoio entre governo e desafiantes, o que poderá se configurar como um recurso, possibilitando a origem de movimentos emergentes (GUSSO, 2012).

Em relação às UHEs hidrelétricas de Belo Monte e Tapajós os partidos que apoiam à rede de ativismo transnacional contrária à UHE Belo Monte, como o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados (PSTU) são duas dissidências do Partido dos Trabalhadores (PT), o que configuraria como primeiro passo para a instabilidade: a divisão interna dentro dessa elite política de esquerda. Por outro lado, o segundo passo, que é ascensão dessa nova elite que se divide, até o momento não foi alcançado, pois tais partidos não possuem grande representação no cenário político.

Portanto, configura-se como uma restrição, pois o que ocorre é uma estabilidade e convergência de interesses das duas elites de maior

representatividade no país, o Partido dos Trabalhadores e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Não há muita diferença entre o projeto desenvolvimentista Programa Avança Brasil do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e o Programa de Aceleração do Crescimento de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014). Ambos trazem em seu bojo a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Logo, o que parecia uma instabilidade entre as elites partidárias do país, e até mesmo um conflito de interesses, quando o PT lançou o Programa de Governo 2002 expondo que a matriz energética brasileira de “megaobras de represamento de rios” afeta a bacia Amazônica (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 14) é na verdade um realinhamento de intenções, o que demonstra a similaridade dos modelos socioeconômicos pensados para a região Amazônica pelas duas elites políticas de maior representatividade no país.

O comportamento entre as elites políticas repercute na elite judiciária da suprema corte brasileira. Tem prevalecido o argumento sustentado pela Advocacia Geral da União sobre a Suspensão de Liminar e Antecipação de Tutela ou Suspensão de Segurança. Trata-se de um instrumento judicial criado respaldado por três leis<sup>11</sup> emblemáticas e enfáticas quanto à restrição legal da rede de ativismo transnacional contrária às usinas hidrelétricas no Estado do Pará.

Os três dispositivos legais autorizam o poder público suspender liminares concedidas contra suas medidas caso o presidente do tribunal que julgará eventuais recursos entenda que a liminar judicial cause “grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”. Alguns juristas como Northfleet (2000) reconhecem que se trata de um instrumento para obtenção de uma decisão de natureza política. Decisões de magistrados apontam para o mesmo entendimento como a do Ministro José Delgado: “O ato do Presidente que suspende os efeitos de tutela antecipada contra o Poder Público é de natureza política, sendo vedada a análise do mérito da demanda” (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. AgRg na MC 9.866/SP, 2005, p. 365).

---

<sup>11</sup> A primeira é a Lei 8.437, de 30 de junho de 1992, que trata de liminares contra o Poder Público; a segunda é a Lei 9.494, de 10 de setembro de 1997, que disciplina a tutela antecipada contra a Fazenda Pública; e a terceira é a Lei 12.016, de 07 de agosto de 2009, a nova Lei do Mandado de Segurança.

Em 16 de março 2007 a ministra Ellen Gracie, então presidente do Supremo Tribunal Federal, julgou a Suspensão de Liminar nº 125, acatando os argumentos da Advocacia Geral da União:

É também relevante o argumento no sentido de que a não viabilização do empreendimento, presentemente, compromete o planejamento da política energética do país e, em decorrência da demanda crescente de energia elétrica, seria necessária a construção de dezesseis outras usinas na região com ampliação em quatorze vezes da área inundada, o que agravaria o impacto ambiental e os vultosos aportes financeiros a serem despendidos pela União (SL 125, 2007, p. 07).

Além de concordar com o argumento sobre a necessidade de hidrelétricas, entendeu que a continuidade do licenciamento, mesmo que incompleto, era importante para a manutenção da “ordem e economia públicas”: “Aliás, o importante debate jurídico a respeito da natureza dessa consulta - se política ou técnica, não é cabível na presente via da suspensão de decisão, tendo em vista os estritos termos do art. 4º da Lei 8.437/92.” (SL 125, 2007, p.06).

Outra decisão utilizando tal instrumento jurídico ocorreu na decisão do presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Desembargador Jirair Aram Meguerian:

Sopesados os interesses em conflito, entendo que a decisão impugnada poderá acarretar prejuízo maior ao meio ambiente — caso o Governo Federal tenha de lançar mão de energia termoelétrica (sabidamente mais cara e mais poluente) devido à escassez de energia hidrelétrica —, além de impor prolongado retardamento na conclusão de obra de interesse nacional, caso não seja possível aproveitar o período de menor precipitação pluviométrica, ocasionando, igualmente, grave lesão à economia pública. (Suspensão de Liminar ou Antecipação de Tutela 2009.01.00.038765-2/PA, 2009, p. 09).

Reiterando mesmo entendimento, o Ministro Ayres Britto, presidente do STF à época, em 27 de agosto de 2012, em julgamento da Medida Cautelar na Reclamação 14.404 do Distrito Federal, autorizou a retomada das obras da UHE Belo Monte:

Sabidamente, no instrumento processual da suspensão de liminar não se analisa o mérito da causa. Todavia, a decisão paradigmática (SL 125), em homenagem à ordem e economia públicas, autorizou a atuação do IBAMA e dos demais órgãos responsáveis pela continuidade do processo de licenciamento ambiental da obra da UHE Belo Monte, não obstante continuar existindo a pendência judicial. (RCL, 14.404 MC/DF, 2012, p. 04).

Dois dias depois, houve uma manifestação no STF, durante o julgamento da Ação Penal 470, referentes ao “Mensalão”<sup>12</sup>. Quatro pessoas levantaram das cadeiras destinadas a visitantes mostrando faixas com referências à UHE Belo Monte. Nas faixas estava escrito: “Belo Monte: É hora de julgar o mérito dessa questão”. O grupo se identificou como membro do movimento “Ocupa Sampa”.

Uma forte tendência de restrição aos movimentos sociais se encontra no estudo feito por Gomes Neto, *et al* (2012) que ao analisar a suspensão de segurança em âmbito do Supremo Tribunal Federal conclui que tal instrumento aumenta significativamente a possibilidade de aceitação do pedido quando as alegações se referem ao dano à economia pública conjuntamente com a lesão à ordem pública - regular funcionamento da Administração Pública, seja qual for a matéria objeto do litígio político. O estudo de Gomes Neto, *et al* (2012) coaduna-se às apreciações da suspensão de segurança pelo STF relacionadas à UHE Belo Monte, pois nas duas decisões (SL 125, 2007; RCL, 14.404 MC/DF, 2012) os ministros alegam danos à economia e lesão à ordem públicas.

Embora possam existir situações que o uso de suspensão de segurança seja utilizado em casos urgentes não parece essa opinião dos especialistas quando apontam outras soluções para a insuficiência energética. A crítica também está na chancela das decisões governamentais mesmo que em prejuízo e lesão a direitos fundamentais. Os termos amplos como “lesão à ordem”, “segurança e economia públicas” permitem que qualquer interesse político e/ou econômico seja utilizado como argumento para suspender

---

<sup>12</sup> “Manifestantes protestam dentro do STF contra obra de Belo Monte”. Fabiano Costa, G1, Brasília. 29 ago. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/mensalao/noticia/2012/08/manifestantes-protestam-dentro-do-stf-contra-usina-de-belo-monte.html>>. Acesso em: 10 dez. 2016.



decisões com base na lei. Por se tratar de termos abrangentes o cuidado deveria ser redobrado para a concessão da suspensão.

Seria imperioso que os juízes ao acatarem o argumento de grave lesão à economia pública o fizessem baseados em critérios mais rígidos com base em estudos econômicos ou explicar primeiro se há certa lesão; segundo, se está acima dos direitos fundamentais de minorias, no caso de povos indígenas e populações afetadas, que justifique a realização de um procedimento consagrado na Constituição Federal, que é a realização das oitivas indígenas e audiências públicas para os diretamente afetados na construção da UHE Belo Monte.

Todo o arcabouço normativo e as estruturas de oportunidade política (SEQUEIRA, 2014) e oportunidades legais aqui elencados apresentarem insuficientes frente à força do Estado brasileiro, os movimentos inovam no tipo de atuação e reformulam estruturas de oportunidades legais. Fazendo o mesmo exercício dos pesquisadores aqui elencados o tópico a seguir apresenta a margem de atuação dos movimentos sociais diante as restrições encontradas.

## 5. Inovações e reformulação estruturas de oportunidades legais

Percebendo as sucessivas concessões dos tribunais quanto à suspensão de liminar em situações semelhantes como a UHE Teles Pires no Mato Grosso e a estrada de ferro de Carajás – Pará/Maranhão, ambos os casos também envolvendo terras indígenas, a rede de ativismo transnacional contra UHE Belo Monte, representada pela Justiça Global, Justiça nos Trilhos, Associação Interamericana para a Defesa do Meio Ambiente (AIDA), *International Rivers*, Terra de Direitos e Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos, solicitou uma audiência perante a OEA para discutir o uso de tal instrumento jurídico pelo Estado Brasileiro e elaborou um relatório e expôs o histórico do instrumento processual; a utilização da Suspensão de Segurança em casos

concretos; análise do instrumento à luz do direito internacional dos direitos humanos; e solicitou por fim:

1. Analise o instrumento processual brasileiro “Suspensão de Segurança” à luz da Convenção Americana de Direitos Humanos e da jurisprudência apropriada e, ao final, declare que a existência e utilização desse instrumento é uma clara violação ao mencionado tratado e jurisprudência aplicável ao Brasil; 2. Solicite ao Estado Brasileiro, com base no artigo 2º da Convenção Americana de Direitos Humanos, que derogue o instrumento Suspensão de Segurança, por ser um instrumento que contraria normas de dito tratado<sup>13</sup>.

A audiência<sup>14</sup>, denominada de 150º período ordinário de sessões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Washington, DC), ocorreu no dia 28 de março de 2014, sendo o Estado Brasileiro questionado publicamente. Como representantes das vítimas da Suspensão de Segurança estiveram presentes o líder indígena Josias Munduruku (Mato Grosso); Alaíde Silva, morador de Buriticupuru (Maranhão), município por onde passa a estrada de ferro de Carajás; a juíza federal Célia Bernardes, da Associação Juízes pela Democracia; e os advogados Alexandre Sampaio (AIDA) e Eduardo Baker (Justiça Global); representando o Estado brasileiro estiveram advogados da Advocacia Geral da União. As duas partes apresentaram seus argumentos aos comissários Felipe González (Chile), José de Jesús Orozco Henríquez (México) e James Cavallaro (Estados Unidos). Até o momento não houve qualquer pronunciamento da CIDH sobre o instrumento jurídico da Suspensão de Segurança e a forma usada pelo Brasil.

Mesmo após o fracasso perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, quando à partir da MC 382/10 - CIDH<sup>15</sup>, o braço jurídico

<sup>13</sup> Situação do direito ao acesso à justiça e a suspensão de decisões judiciais (ação de suspensão de segurança) no Brasil. Disponível em: <<http://amazonwatch.org/assets/files/2014-brazil-rights-report-portuguese.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2016.

<sup>14</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Situación del derecho de acceso a la justicia y suspensión de decisiones judiciales (ação de suspensão de segurança) en Brasil. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=PSRkh1ZFwsw>>. Acesso em: 27 nov. 2016.

<sup>15</sup> Medida Cautelar nº 382/10 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos - Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu, Pará, Brasil<sup>16</sup>, solicitando ao Governo brasileiro, a suspensão imediata do processo de licenciamento da UHE Belo Monte, impedindo a realização de qualquer obra material de execução até que sejam observadas condições mínimas. Disponível em: <<http://www.cidh.org/medidas/2011.port.htm>>. Acesso em: 27 nov. 2016.

internacional dos movimentos sociais observaram a necessidade de reforma e aperfeiçoamento desse sistema regional de proteção dos direitos humanos. É o caminho encontrado para reformas dentro do próprio ordenamento jurídico brasileiro.

Dentro da atuação política os movimentos sociais também buscam alternativas de enfrentamento, tendo como exemplo a aproximação aos parlamentares europeus em uma tentativa de pressionar o governo brasileiro para o cumprimento de normas nacionais e internacionais<sup>16</sup>. A meta é também constranger os países europeus que possuem empresas participantes do consórcio da UHE Belo Monte a observarem os impactos socioambientais de megaprojetos de usinas hidrelétricas na Amazônia.

De acordo com Charles Epp (1998), não é apenas a existência de uma estrutura de oportunidade legal juntamente com juízes ativistas que indivíduos e grupos minoritários logram uma agenda de direitos com sucesso. Em vez disso argumenta que são cruciais a combinação da consciência com uma declaração de direitos e um Judiciário disposto e capaz melhorar as perspectivas para a revolução de garantias, além do apoio material para a perseguição sustentada de tais direitos (EPP, 1998, p. 17). De tais variáveis para o êxito do movimento social de minorias o que ficou claro na presente pesquisa é a necessidade de um judiciário mais vanguardista, desvinculado de modelos neocolonialistas e protetor de direitos de povos indígenas, ribeirinhos, quilombolas e de populações tradicionais.

O estudo apresentado está coadunado à conclusão de Losekann (2013, p. 342-343) de que as instituições políticas democráticas tradicionais têm privilegiado a exploração dos recursos naturais em favor de um conjunto específico de valores e interesses econômicos. Quanto às questões ambientais o Judiciário tem atendido aos interesses do Executivo, mantendo ambos os poderes uma postura conservadora (Heywood, 2010) incapaz de pensar a economia nacional para além de um modelo neocolonial.

## 6. Considerações Finais

---

<sup>16</sup> Ministério Público Federal participa de debate sobre Belo Monte no Parlamento Europeu. Disponível em: <http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2013/mpf-participa-de-debate-sobre-belo-monte-no-parlamentoeuro-peu/?searchterm=>. Acesso em: 12 dez. 2016.

As inovações encontradas pelo movimento contrário à construção de Usinas Hidrelétricas no Estado do Pará ao longo dessas quatro décadas não apenas sugerem tipos de resistência aos futuros projetos hidrelétricos na Amazônia, mas apontam variáveis para estrutura de oportunidades legais que contribuem para a teoria. Diante às restrições os movimentos sociais são capazes de criar estruturas em busca de oportunidades.

O estudo da relação entre Poder Judiciário e movimentos sociais permite demonstrar que algumas transformações normativas ocorrem ou podem ocorrer de baixo para cima. Nos casos apresentados o que se observa é a participação ativa dos movimentos sociais em fazerem o Estado observar normas que o movimento ambiental ajudou a construir.

A Usina Hidrelétrica de Tucuruí foi emblemática, pois os movimentos sociais que eclodiram durante e após a construção da usina apontaram para todo o mundo os perigos de um modelo de usina que explora energia hidrelétrica e ignora problemas socioambientais. Impossível ao Estado brasileiro quando passou a projetar a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte adotar um modelo semelhante, pois outro ordenamento jurídico estava vigente. No curso das contestações outras falhas seriam encontradas, posto que vigora os instrumentos de suspensão de liminar e suspensão de segurança, o que fez os movimentos sociais buscarem instituições jurídicas nacionais e internacionais.

Belo Monte deixou latente que mesmo em democracias consolidadas existem mecanismos ainda retrógrafos, que desprotege minorias. Os movimentos sociais ao buscarem o judiciário foram capazes identificar as imperfeições das instituições jurídicas, principalmente das cortes, que são guardiãs legítimas da Constituição, que deve estar divorciada dos direitos humanos e fundamentais. A Usina Hidrelétrica de São Luiz do Tapajós, por sua vez, impõe antigos e novos desafios aos movimentos sociais. Essencial o mapeamento das estruturas de oportunidades políticas e legais para saber os pontos vencidos e aqueles que devem ser superados por tais movimentos.

O Estado brasileiro apresenta sinais que continuará com o modelo energético da exploração dos recursos hídricos na Amazônia. Outros estudos de caso em países da Pan-Amazônia seriam interessantes para avaliar o litígio entre Estados e redes de ativismo transnacional, representantes de comunidades indígenas, ribeirinhas e agricultores familiares.

O avanço da fronteira mineral, energética e do agronegócio nos países da Amazônia são similares, pois existe semelhança geográfica e dos recursos naturais. É crescente também a organização em rede dos movimentos sociais. As estruturas de oportunidades dos movimentos sociais e as restrições do Estado podem se diferenciar em cada país. Faz-se premente testar nesses países a hipótese comprovada com as usinas hidrelétricas paraenses: as estruturas de oportunidade legal podem ser esgotadas caso persista uma elite judiciária sem interesse em enfrentar um modelo econômico que não é apenas de Governo, mas de Estado.

### Referências bibliográficas

ANDERSEN, Ellen Ann. *Out of the closets and into the Courts: legal opportunity structure and gay rights litigation*. Michigan: University of Michigan Press, 2004.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgRg na MC 9.866/SP*, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, julgado em 02.06.2005, DJ 01.07.2005, p. 365.

BRINGEL, B. A busca de uma nova agenda de pesquisa sobre movimentos sociais e o confronto político: diálogos com Sidney Tarrow. *Revista Política e Sociedade*. v. 10, n. 18, p. 51-73, 2011.

BUENO, Cássio Scarpinella. *Amicus Curiae no Processo Civil Brasileiro: Um Terceiro Enigmático*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 87-90

CAMPAGNOLO, Maria das G. B. *Implodindo a Lógica do Fato Consumado na Arena Judicial: O Caso da UHE de Belo Monte (Pa)*. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política)- Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

CARDOSO, E.; FANTI, F. *Movimentos sociais e direito: o poder Judiciário em disputa*. In: Felipe Gonçalves Silva; José Rodrigo Rodriguez. (Org.). *Manual de Sociologia Jurídica*. 1ed. São Paulo: Saraiva, 2013, v. , p. 237-254.

CASE, Rhonda E.; GIVENS, Terri E. Re -engineering legal opportunity structures in the European Union? The starting line group and the politics of the racial equality directive. *Journal of Common Market Studies*, v. 48, n. 2, p. 221 -241, 2010.

CHRISTENSEN, Isabella. *Transnational Advocacy Networks in the International System: Lessons from Ecuador*. Saarbrücken: Verlag Dr. Müller, 2008.

CMB, Comissão Mundial de Barragens. Estudos de caso da Comissão Mundial de Barragens: Usina Hidrelétrica de Tucuruí (Brasil) – Relatório Final. África do Sul, 2000.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. *O lugar da Amazônia no desenvolvimento do Brasil*. Programa de governo 2002, Coligação Lula Presidente, Belém, multigr., set. 2002, 34 pp. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/olugardaamazonianodesenvolvimento.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2016.

DIANI, Mario. *Green networks: A structural analysis of the Italian environmental movement*. Edinburgh, University Press Ltd, 1995.

DUARTE, Gabriel Guerra. A internacionalização do confronto: dinâmicas de protestos para além das fronteiras. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, v. 1, n. 2, 2013. p. 64-79.

EPP, C. R. *The rights revolution: Lawyers, activists, and supreme courts in comparative perspective*. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

GUSSO, Ramón J. *Movimentos sociais no Brasil Contemporâneo: o fórum da reforma urbana*. 2012. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

Grupo de Estudos do Tapajós. Diálogo Tapajós. Disponível em: <http://www.grupodeestudostapajos.com.br/comunidade>. Acesso em: 14 jun. 2016.

HEYWOOD, Andrew. *Ideologias Políticas: do liberalismo ao fascismo*. São Paulo: Ática, 2010. Vol. I.

HILSON, Chris. *New social movements: the role of legal opportunity*. *Journal of European Public Policy*, v. 9, n. 2, p. 238 -255, 2002.

KECK, Margaret. *Transnational advocacy networks in international and regional politics*. Malden, United States of America: Blackwell Publishers, 1999.

LOSEKANN, Cristiana. Mobilização do direito como repertório de ação coletiva e crítica institucional no campo ambiental brasileiro. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 311 a 349, 2013.

MAGALHÃES, Sônia Barbosa. Tucuruí, uma análise da visão do Estado sobre o campesinato. *Boletim do Museu Paraense Emílio Göeldi*, Belém, v.8, n.1, p. 25-64, 1992.

MAGALHÃES, Sônia Barbosa. Política e sociedade na construção de efeitos das grandes barragens: o caso Tucuruí. In: SEVÁ FILHO, A. O. (Org.). *Tenotã-Mõ*:

Alertas sobre as consequências dos projetos hidrelétricos do rio Xingu. IRN: São Paulo, 2005.

MCADAM, Doug. Conceptual origins, current problems, future directions. In: MCADAM, Doug; MCCARTHY, John D.; ZALD, Mayer N. (Org.) *Comparative perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*. Cambridge University Press, NovaYork, p. 23-40, 2008.

NORTHFLEET, Ellen Gracie. Suspensão de sentença e de liminar. *Revista de Processo*. São Paulo: RT, 2000 n. 97, p. 184.

SANTOS, Cecília MacDowell. Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 7, a.4, p. 27-57, 2007. Disponível em: <[http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo7.php?artigo=7,port,artigo\\_santos.htm](http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo7.php?artigo=7,port,artigo_santos.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2016.

SEQUEIRA, J.E.O.A. A rede de ativismo transnacional contra a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Belém, 2014.

SIKKINK, Kathryn. La dimensión transnacional de los movimientos sociales. In: *Más allá de la Nación: las escalas múltiples de los movimientos sociales*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, p. 301-335, 2003.

TARROW, Sidney. *The New Transnational Activism*. Cambridge: Cambridge University Pres, 2005.



TARROW, Sidney. *O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Trad. Ana Maria Sallum. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

TAVARES, M.G.C; COELHO, M.C.N e MACHADO, L.O. Redes de distribuição de energia e desenvolvimento regional na Amazônia oriental. *Novos Cadernos do NAEA*. v. 9, n. 2, p. 99-134, 2006.

WILSON, Bruce; CORDERO, Juan Carlos Rodríguez. *Legal opportunity structures and social movements: the effects of institutional change on Costa rican politics*. *Comparative Political Studies*, v. 39, n. 3, p. 325 -351, abr. 2006.

#### **Sobre o autor**

##### **João Elbio de Oliveira Aquino Sequeira**

Graduado em Secretariado Executivo Trilingue pela Universidade do Estado do Pará (2008) e em Direito pela Universidade Federal do Pará (2009); Especialização em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pelo CESUPA (2011); Especialização em Direito Público pela Universidade Anhanguera-UNIDERP (2012); Especialização em Direitos Fundamentais pela Universidade Federal do Pará (2013); Mestrado em Ciência Política (2014). Doutorando em Relações Internacionais pelo Doutorado Interinstitucional UNB-UFPA (2015-2018). Advogado. Atualmente é membro da Comissão Permanente de Processo Administrativo Disciplinar e Secretário Executivo da Comissão de Ética, ambos da Universidade Federal do Pará. Email: joaoelbio@gmail.com.

**O autor foi o único responsável pela redação do artigo.**