

# **O poder de representar e de ampliar direitos: o caso do Movimento de Atingidos por Barragens (MAB)**

**Maria José Reis\***

**Luciano Campelo Bornholdt\*\***

## **Introdução**

A produção de energia, no Brasil, a partir das primeiras décadas do século passado, tem sido concretizada sobretudo através do aproveitamento de recursos hídricos.

O processo da instalação de usinas hidrelétricas, de modo especial as de grande porte, implica o envolvimento de uma série de agências e atores sociais. Entre esses se destacam as agências nacionais de regulamentação do setor elétrico, os consórcios públicos ou privados responsáveis pela execução de empreendimentos hidroenergéticos e as populações regionais e locais, ocupantes de áreas requisitadas para sua instalação.

As pesquisas nacionais e internacionais têm demonstrado que em âmbito regional e local a instalação dessas usinas invariavelmente implica uma reordenação territorial e conseqüências socioambientais nada desprezíveis. Diante da formação de um reservatório ou lago artificial, são inundadas vastas extensões de terras. Tornam-se necessárias, também, a transformação e a ocupação de espaços destinados à construção e instalação de outras obras de infra-estrutura, como estradas, pontes, linhas de transmissão da energia gerada, e o estabelecimento de vilas residenciais para técnicos e operários responsáveis pela construção e manutenção dessas usinas.

Uma vez que comumente os espaços necessários à instalação e ao funcionamento de obras desse tipo não são “espaços vazios”, mas alojam diferentes segmentos sociais – no Brasil mais freqüentemente populações indígenas e pequenos produtores rurais que têm as terras ocupadas como seu principal meio de produção –, torna-se

---

\*Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Grandes Projetos de Desenvolvimento(UFSC); Professora do Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas (UNIVALI) e do Mestrado em Agroecossistemas (UFSC). \*\* Participante do Grupo de Pesquisa em Grandes Projetos de Desenvolvimento (UFSC); Consultor do Projeto Microbacias II (SC).

necessária a retirada compulsória dessas populações que historicamente vinham ocupando os referidos espaços.

Por outro lado, é indispensável destacar, como já o fizemos em outro lugar (REIS e BLOEMER, 2001, p.13), que não somente as populações removidas das áreas requisitadas para a instalação de hidrelétricas têm sofrido os efeitos socioambientais delas decorrentes. A rigor, a implantação de tais obras, para além de seus beneficiários – entre os quais grupos empresariais e industriais, as empreiteiras e os consórcios de empreendedores –, acaba por criar milhares de outras vítimas, entre elas as populações que permanecem nos espaços alterados. Estas têm igualmente seu patrimônio natural e seu espaço social mutilados<sup>1</sup>.

O reconhecimento dos efeitos deletérios de projetos dessa natureza e a definição de quais são suas “vítimas” – que devem ser compensadas de algum modo por esses prejuízos – foram estabelecidos muito recentemente na história do setor elétrico brasileiro, através da Resolução 001/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

Em síntese, é possível afirmar que a implementação de usinas hidrelétricas desencadeia processos sociais multidimensionais de extrema complexidade, dando origem a um novo “campo social” ( GLUCKMAN e DEVONS, 1968; SWARTZ,1968), reunindo um conjunto de atores sociais estruturalmente diferenciados, relacionados em um jogo de mútuas interações e confrontos. Assim sendo, seus desdobramentos em relação às populações locais não dependem apenas do modo como os empreendedores e seus técnicos encaminham soluções, nem de detalhes técnicos de planejamento, mas de um processo marcado por conflitos de interesses, cujo desfecho depende da conjugação de todas as forças sociais em jogo.

Este artigo tem como objetivo evidenciar as conquistas do Movimento de Atingidos por Barragens (MAB), constituído por produtores familiares, na bacia do Rio Uruguai (SC/RS), em relação a medidas mitigadoras implementadas em decorrência da instalação da usina hidrelétrica de Itá. Trata, de modo especial, do poder de nomear e representar conquistado pelo MAB, no sentido de ampliar e garantir “direitos”, tendo em vista a operacionalização de categorias como “direta e indiretamente atingido”, estabelecidas na legislação brasileira (Resolução 001/86-CONAMA) e em outras orientações normativas

---

<sup>1</sup> Sobre as perdas em relação ao patrimônio cultural e natural decorrentes da instalação das obras em questão, veja-se, entre outros, Reis (1998) e Reis; Catullo e Castells (2003).

encaminhadas pelo setor elétrico. Busca-se, também, verificar a possibilidade da extensão do reconhecimento desses direitos no caso da implementação de outras hidrelétricas instaladas no novo contexto da privatização do referido setor.

## **A trajetória do setor elétrico brasileiro**

A história da produção de energia elétrica no Brasil, desde seu início (últimas décadas do século XIX) até os dias atuais, tem sido marcada por oscilações e descontinuidades em relação à presença e aos papéis desempenhados pelo Estado brasileiro. Com base em informações fornecidas pelo Centro de Memória da Eletrobrás (MEMÓRIA DA ELETRICIDADE, 2000), *grosso modo* é possível nela demarcar ao menos três períodos. O primeiro deles, da década de 80 do século XIX – quando foram instalados os empreendimentos pioneiros – até 1930, caracterizou-se em seu início pela presença de pequenas usinas de geração de energia pertencentes a empresas de caráter e gerenciamento locais ou regionais que atendiam por vezes pequenos municípios, de instalações industriais autoproductoras de energia e de pequenas unidades de consumo doméstico. Por outro lado, consolidou-se ao longo desse período a constituição de vários grupos de capital internacional, com atuação regional e até mesmo nacional, e no final do período um vigoroso processo de concentração desses grupos. Esse movimento de concentração provocou, na segunda metade dos anos 1920, profundas transformações no contexto da produção de energia elétrica no país. A rigor, dois elementos passaram a caracterizar a indústria de energia elétrica no Brasil até o final da década de 1930, de acordo com a ME (op. cit.): a construção de usinas geradoras de maior porte e a intensa concentração e centralização das empresas concessionárias que culminou, no final do decênio, com a quase completa privatização e desnacionalização do setor.

Durante a República Velha (1889-1930), o papel do Estado no desenvolvimento da indústria de energia elétrica foi, portanto, bastante limitado. Na falta de uma legislação abrangente, uma vez que a Constituição de 1891 garantia aos governos estaduais autonomia nas decisões envolvendo a geração e a distribuição de energia elétrica, municípios e estados estabeleciam livremente acordos com empresas concessionárias, as quais acabavam por dispor de ampla liberdade de atuação.

Esse quadro começou a mudar em 1930 com o governo Vargas, quando é inaugurado o segundo momento da história do setor elétrico, que se prolongaria até finais da década de 1980 e início dos anos 1990. Nele, as principais decisões de políticas econômicas foram transferidas para o governo federal, iniciando-se a estatização do setor, através da montagem de um complexo quadro de instituições que funcionariam como órgãos de controle e supervisão de diferentes setores produtivos, entre os quais o de energia elétrica.

Pelo menos três importantes iniciativas marcaram o início desse longo período de estatização do setor elétrico no país. A primeira delas, afirmando o poder controlador da União em matéria de energia elétrica, foi a suspensão de todos os atos de alienação, oneração, promessa ou começo de transferência de qualquer curso perene ou queda d'água. Para tanto foi criado em 1934 o principal instrumento jurídico normativo, o "Código das Águas", cujas diretrizes foram reforçadas na Constituição daquele ano e na de 1937. Vale ressaltar que através desse Código, conforme Silva (2001, p.36), é atribuído à União o poder de autorizar ou comandar o aproveitamento de energia hídrica, sendo dividido esse poder, entretanto, com os estados e municípios, de acordo com a vinculação geográfica do curso d'água. No entanto, a competência dos estados foi condicionada à criação de serviços técnicos e administrativos específicos para a produção de energia, o que veio a ocorrer pioneiramente no Rio Grande do Sul (1943), seguido do Paraná (1948) e de Minas Gerais (1951).

Outro marco foi a criação do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE), concebido por técnicos do Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), principal responsável pela formação de políticas públicas durante o Estado Novo, demonstrando, como lembra Silva (op. cit., p.31), a estreita vinculação entre as questões ligadas à utilização da água e da produção de energia e as preocupações de planejamento econômico.

Essa tendência se consolidou com a atuação de uma missão técnica norte-americana, a "Missão Cooke", convidada pelo governo brasileiro para orientar o planejamento da economia do país. Entre outras orientações, o relatório dessa Missão indicava o aproveitamento do grande potencial hidráulico do país para a geração de eletricidade. Seguindo essa orientação, o Plano Nacional de Eletrificação, concluído em 1946, propunha a instalação de usinas hidrelétricas de pequeno e médio portes (VIANNA, 1989, p.9).

É indispensável ainda destacar, como importante iniciativa na direção da estatização e relativa centralização do setor elétrico, a criação da primeira empresa geradora de energia por parte do governo federal, a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), constituída oficialmente em 1948. Essa iniciativa, além de marcar a efetiva presença da União na produção de energia elétrica, deu início a uma tendência de construção de usinas de grande porte através da instalação, em 1950, da primeira Usina de Paulo Afonso, contrariando, como lembra Vianna (op. cit., p.9), a recomendação da instalação de médios e pequenos empreendimentos, proposta pelos referidos consultores externos.

Embora, de acordo com Santos (2002, p.29), no espaço entre 1930 e o início da década de 1960 houvesse discussões no próprio bloco do poder sobre a conveniência ou não do intervencionismo estatal na economia, o que se constata em termos de produção de energia elétrica é uma crescente presença do Estado.

Sendo assim, em 1961, foi criado o Ministério das Minas e Energia e, no ano seguinte, as Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás), proposta por Getúlio Vargas já em 1953. Com características de uma *holding* – núcleo de um conjunto de concessionárias que contavam com grau de autonomia administrativa –, passou a gerir simultaneamente vultosos recursos e tornou-se a principal agência financeira setorial. Pelo seu caráter de sociedade de economia mista, ficou com os encargos de planejar, financiar, coordenar e supervisionar os programas de construção, ampliação e operação dos sistemas de geração, transmissão e distribuição elétrica (ELETROBRÁS, 1987, p.135). Estava definitivamente montado, com sua criação, um setor elétrico sob o controle centralizador do poder federal.

Como afirma Canali (2002, p.99), atuando como uma *holding* a Eletrobrás teve facilidade para transferir a execução das obras necessárias à expansão da capacidade instalada para as empresas subsidiárias Chesf, Furnas, Centrais Elétricas do Sul do Brasil (Eletrosul) e Centrais Elétricas do Norte do Brasil (Eletronorte), além da Light Serviços de Eletricidade e da Espírito Santo Centrais Elétricas, ambas empresas de âmbito estadual, por ela incorporadas.

Foi a Eletrobrás, nos anos 80 do século XX, que passou a levar em conta a legislação aprovada pelo CONAMA, sendo os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e os Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA) referentes aos novos empreendimentos hidrelétricos analisados internamente através do Departamento de Meio Ambiente, dos setores

congêneres das empresas integrantes da *holding* e dos setores específicos da área ambiental, nas esferas estadual e federal.

No final da década de 1980, a despeito de a capacidade de energia elétrica do país ter dobrado no período entre 1966 e 1972, e mais do que duplicado entre 1972 e 1980, além de ser, em finais dessa década, o serviço público de mais amplo atendimento no Brasil, o setor enfrentava graves problemas de ordem econômico-financeira, política e institucional que culminaram com a proposta e o encaminhamento, por parte do governo federal, de um amplo processo de privatização do setor (MEMÓRIA DA ELETRICIDADE, op. cit., p.220).

O processo de mudanças que marcou um novo período na história da produção de energia elétrica no país, em parte já concretizado, compreendia originalmente a privatização da maioria das concessionárias federais e estaduais, a transmissão e a distribuição, a licitação das concessões para expansão dos sistemas e a reformulação das entidades especializadas nas funções de regulação, planejamento da expansão, operação dos sistemas interligados e financiamento do setor.

### **Os efeitos socioambientais da instalação de hidrelétricas e a definição dos “atingidos”**

O Código das Águas, embora segundo Vianna (1989, p.8) já apresentasse alguma preocupação com a proteção ambiental, teve cumprimento restrito. As populações locais, isto é, as ocupantes de áreas a serem requisitadas para a implantação de obras visando à produção de energia elétrica, ou de algum outro modo por elas afetadas, eram referidas de forma incipiente no Artigo 143, sob a indefinida noção de “interesses gerais”, como segue:

Em todos os aproveitamentos de energia hidrelétrica serão satisfeitas exigências acauteladoras dos interesses gerais: a) da alimentação e das necessidades das populações ribeirinhas; [...] (DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, apud VIANNA, op. cit., p.8).

A normatização da construção de hidrelétricas no período de 1950 a 1970, conforme Vianna (op. cit., p.9), passava pelos **Estudos Preliminares** do curso d’água, pelo **Pedido de Concessão** e, finalmente, pela **Construção**. Contudo, apesar da criação da Eletrobrás, em 1962,

As questões relativas à população afetada e meio ambiente, entravam acopladas à seqüência de estudos e projetos, não havendo necessidade de se aprofundar estes estudos para a aprovação do aproveitamento hidrelétrico pela Divisão de Águas do Ministério da Agricultura (ibidem), tampouco de realizar estudos específicos que garantissem proteção às populações locais.

Assim sendo, a realização de estudos sobre as conseqüências socioambientais das hidrelétricas passou a acontecer sobretudo como condição voltada aos interesses de agentes financeiros internacionais, como o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (VIANNA, ibidem). A partir da década de 1970, o Banco Mundial, após a Conferência de Estocolmo (ONU) sobre meio ambiente, em 1972, passou a condicionar o financiamento para a construção de barragens hidrelétricas à realização de estudos ambientais. Em 1980, o referido Banco publicava uma política inicial para reassentamentos voltada a um dos efeitos mais danosos das barragens em relação às populações locais: o deslocamento compulsório (CERNEA, 1995).

Do mesmo modo, é no início da década de 1980 que o setor elétrico brasileiro começava a enfatizar a necessidade de sua atuação em relação às questões sociais e ambientais decorrentes da instalação de usinas de produção de energia elétrica. Em 1981, foi instituída a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938 de 31/8/1981), criando o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) para sua execução. Como órgão superior do SISNAMA foi criado o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que através de uma série de resoluções tem regulado as atividades potencialmente prejudiciais ao meio ambiente, incluindo sob essa designação os “danos sociais”, isto é, aqueles causados às populações locais.

Para a construção e o funcionamento de empreendimentos como barragens hidrelétricas, três licenças passaram a ser exigidas pelos órgãos estaduais<sup>2</sup>, uma para cada fase do empreendimento<sup>3</sup>.

Por outro lado, a Lei nº 6.938/81, que criou a Política Nacional do Meio Ambiente, já exigia a avaliação de impacto ambiental, para a obtenção das licenças necessárias. A

---

<sup>2</sup> O SISNAMA está estruturado de forma descentralizada, delegando aos estados e municípios o controle ambiental.

<sup>3</sup> Tais Licenças – Licença Prévia, de Instalação e de Operação – não são só para barragens, mas para estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, potencialmente poluidoras ou capazes de provocar degradação ambiental.

Resolução 001/86 do CONAMA veio regular os instrumentos para o cumprimento dessa exigência, através da criação do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), uma versão sintetizada, colocada à disposição da população de um modo geral.

A Resolução 001/86 do CONAMA, indicava o modo como deveriam ser consideradas as conseqüências ambientais<sup>4</sup> e definia a noção de “impacto ambiental” nos seguintes termos:

Art. 1º – Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I – a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II – as atividades sociais e econômicas;

III – a biota;

IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V – a qualidade dos recursos ambientais.

(DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, apud VIANNA, op. cit., p.29).

Entre os termos mais importantes constantes dessa Resolução estão os de “impacto direto e indireto” e os de “área de influência direta e indireta”, estreitamente relacionados aos anteriores. Para tanto, aponta como uma das diretrizes gerais do EIA “definir os limites da **área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada** pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza” (Art. 5º). Acrescenta, mais adiante, que entre as atividades técnicas a serem desenvolvidas por esse estudo deve estar a

Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de **identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando:** os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), **diretos e indiretos**, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas

---

<sup>4</sup> Para uma decodificação e crítica dos conceitos básicos apresentados nessa Resolução, veja-se Viveiros de Castro e Andrade (1988).

propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição de ônus e benefícios sociais (Art. 6º)<sup>5</sup>.

Apesar de utilizar a dicotomia impacto direto/indireto, o documento não define adequadamente seus termos, uma vez que, conforme a citação acima, tanto as noções de impacto direto/indireto quanto as de área de influência direta/indireta do empreendimento são questionáveis em relação aos critérios para sua caracterização e delimitação.

Várias têm sido as críticas endereçadas a essa indefinição, bem como ao modo como as referidas categorias vêm sendo aplicadas. Juchem e Morais (1992, p.2) já apontavam que o critério de “bacia hidrográfica” – adotado pelo CONAMA e presente no Art. 5º, Item III, sobre área de influência – parece mais adequado aos meios físico e biótico do que ao socioeconômico. Isso se dá porque os estudos ambientais deveriam conter várias informações sobre a socioeconomia, passando pelas propriedades atingidas e chegando até o nível regional, que poderia ultrapassar os limites da bacia hidrográfica. Assim, pode-se concluir que, tanto na Resolução 001/86 do CONAMA quanto no “Manual de estudos de efeitos ambientais dos sistemas elétricos” (ELETROBRÁS, 1986), há imprecisão ou indefinição sobre “áreas ou impactos diretos e indiretos” e, por extensão, sobre segmentos sociais direta ou indiretamente prejudicados por empreendimentos hidrelétricos<sup>6</sup>.

Vianna (op. cit., p.15) e Sigaud (op.cit., p.108), por seu turno, alertam para o comprometimento dos resultados dos estudos ambientais com outros interesses. Como é comum que os estudos ambientais sejam realizados atrelados aos de Engenharia, via de regra realizados pela mesma empresa, os resultados e o próprio estudo ficam comprometidos, tanto em termos de cronograma como em termos de prioridade na tomada de decisões, que acaba por privilegiar a lógica da maior produção de energia. Não parece restar dúvida de que na equação impactos vs. produção de energia, entre várias opções para o barramento, o critério determinante é o último. Santos e Reis (1993, p.2), por outro lado, afirmam que tais projetos foram comumente implantados sem levar em conta os prejuízos econômicos e sociais, além das tradições das populações locais e regionais, tampouco suas expectativas e aspirações. As demandas que os justificaram eram de caráter nacional ou

---

<sup>5</sup> Nossos negritos.

<sup>6</sup> Outras críticas a esse respeito podem ser encontradas em Sigaud (1988), Bloemer (2001) e Boeira et al (1994).

internacional. Sua localização era, assim, decidida em função de critérios e estratégias complexos e distanciados das lógicas que presidiam o cotidiano local.

Na prática, o que se pode constatar é que houve, por parte dos empreendedores, sobretudo em alguns processos de implantação de hidrelétricas na Região Sul que conhecemos mais de perto, como é o caso de Itaipu e Itá, um relativo consenso, ainda que implícito, sobre como operacionalizar as categorias acima referidas, tanto em relação ao território regional que alojou essas obras quanto às populações locais.

Fez parte desse consenso, em primeiro lugar, que seriam áreas ou espaços expostos a “impactos diretos”, apenas aqueles a serem inundados ou destinados à instalação de infraestrutura necessária ao funcionamento da hidrelétrica, bem como ao reordenamento territorial regional e local dela decorrente. Em segundo lugar, por extensão, seriam “diretamente” afetadas as populações locais, ocupantes dos espaços acima referidos. Em terceiro lugar, caberia a essas populações, assim categorizadas, o ressarcimento indenizatório pelos espaços a serem apropriados pelos empreendedores, desde que fossem proprietárias das terras ocupadas, ressarcimento que seria efetivado sob a forma de indenização monetária, paga através de negociações individualizadas, isto é, realizadas entre o empreendedor e cada um dos proprietários.

Considerando, portanto, que os interesses do setor elétrico estão geralmente em franca oposição aos interesses das populações atingidas, a definição dos critérios de impacto direto e indireto joga um papel central nas relações entre os diferentes atores. Essa importância decorre do fato de que da definição dos impactos e das áreas de influência do empreendimento dependem a identificação dos “atingidos” e a interpretação dos direitos das populações afetadas.

### **A mobilização política dos agricultores familiares e suas conquistas**

O relativo consenso a que nos referimos começou, entretanto, a ser ameaçado quando da reação organizada de agricultores ocupantes de áreas requisitadas para a implantação da Usina Hidrelétrica (UHE) de Itaipu. Seguindo o perfil tradicional do setor elétrico até então, a Itaipu Binacional, em 1977, após uma campanha de divulgação dos benefícios da obra, iniciou a indenização monetária dos agricultores proprietários de terras, destinando

aos demais (agregados, meeiros, posseiros) apenas indenização das benfeitorias (Germani, 1982).

Descontentes com os valores pagos e com o modo de avaliação proposto pelos empreendedores, e contando com a mediação da Comissão Pastoral da Terra (CPT), que começara a atuar na região, os agricultores, autodesignados “Expropriados de Itaipu”, iniciaram uma mobilização denominada “Movimento Justiça e Terra”, através da qual encaminharam várias reivindicações e concretizaram algumas conquistas, fazendo-se assim ouvir e adquirindo o poder de nomear e representar. Tratava-se, a rigor, de um processo similar àqueles que Bourdieu (1989, p.113) considera como luta pelo monopólio de “fazer crer, de dar a conhecer e de fazer reconhecer, de impor a definição legítima”, neste caso ampliando a noção implícita de “diretamente” afetado e estabelecendo novos sujeitos com “direitos” igualmente ampliados.

Dentre essas conquistas, vale destacar, de modo especial, como aponta Germani (ibidem), a extensão da denominação de “expropriado” a todos os agricultores a serem desalojados, independentemente de serem proprietários ou não das terras ocupadas, o que lhes conferia direito à indenização de terras e benfeitorias. Paralelamente a essa inclusão, era reivindicada – além de indenizações “justas”, isto é, negociadas entre as partes e de acordo com os preços praticados na região – a possibilidade de “troca de terra por terra” no estado do Paraná e a garantia da disponibilidade de terras para reassentamento no próprio estado, através da intervenção do Incra e de outras instituições estaduais.

Embora essas reivindicações não tenham sido totalmente atendidas, o “Movimento Justiça e Terra”<sup>7</sup>, novamente através da mediação da CPT e de Sindicatos de Trabalhadores Rurais, muito contribuiu para a organização dos agricultores em reação ao “Projeto Uruguai”, elaborado pela Eletrosul. Constava desse projeto a indicação da possibilidade da construção de 22 hidrelétricas em território brasileiro do vale do Rio Uruguai (SC/RS), entre as quais as de Machadinho e Itá, as duas primeiras a serem instaladas.

Dessa organização nasceu a “Comissão Regional de Atingidos pelas Barragens” (CRAB), e a partir dela o “Movimento de Atingidos por Barragens (MAB) (SCHERER-

---

<sup>7</sup> Esse Movimento teve início em 1978, sendo produzido um vídeo sobre ele – *O expropriado. A hidrelétrica de Itaipu do ponto de vista dos camponeses* - estreado em 1983, e amplamente divulgado entre os agricultores familiares da Bacia do Rio Uruguai.

WARREN e REIS, 1989 e REIS, 1998, entre outros)<sup>8</sup>. Iniciado nos finais da década de 1970, esse Movimento conseguiu, em 1987, depois de muita pressão e confronto com a Eletrosul que ficou responsável pela implantação do Projeto Uruguai, a assinatura de um acordo em relação aos “atingidos” das duas primeiras hidrelétricas referidas. Várias foram as conquistas desse Movimento, alterando significativamente a relação de forças entre a população local, sobretudo os agricultores, e a Eletrosul, no campo de conflito instalado desde que vieram a público as primeiras notícias sobre o Projeto Uruguai.

Assim sendo, tomando emprestada de documentos produzidos pelos próprios empreendedores a designação de “atingidos” (REIS, 1998), de início para designar a população local a ser removida das áreas requisitadas para a implementação dos empreendimentos em pauta, o Movimento foi ressemantizando a designação e, com essa ressignificação, foi ampliando e estabelecendo novos “direitos”. Em primeiro lugar, garantiu a possibilidade de optar por indenização monetária realizada através de negociações coletivas e com os preços das terras estabelecidos por um levantamento e atualização dos valores a cada seis meses. Em segundo lugar, a possibilidade de trocar “terra por terra na região”, voltada prioritariamente para a solução dos chamados “casos especiais” (casais idosos, doentes, etc.). Em terceiro lugar, a possibilidade de optar por reassentamentos coletivos, com a garantia de verba de manutenção nos primeiros meses nas novas terras, assistência técnica e monitoramento. Em quarto lugar, e como a maior conquista do Movimento, a inclusão, na categoria de atingido com total direito de ressarcimento pela remoção da área, os não-proprietários das terras a serem desocupadas, aos quais foram preferencialmente destinados os reassentamentos coletivos e a possibilidade de acesso a terras como proprietários. Por último, vale lembrar, além de outros ganhos de menor porte, a conquista, através de um discurso de “perdas” para além do patrimônio imobiliário, da inclusão, na categoria de atingidos, de agricultores que não seriam expropriados de suas terras mas que, de um modo ou de outro, deveriam ser

---

<sup>8</sup> O MAB organizou e mobilizou os agricultores através de diferentes formas de atuação, entre as quais a formação de comissões locais e municipais; a realização de grandes atos públicos e celebrações onde eram transmitidas informações sobre o Projeto Uruguai, apresentados depoimentos de agricultores que tinham sido vítimas da instalação de outras hidrelétricas instaladas no Paraná e Rio Grande do Sul, e divulgado o referido vídeo; invasões do canteiro de obras da hidrelétrica de Itá e das dependências da sede da Eletrosul, em Florianópolis; envio de comissões à Brasília, portando, inclusive, em uma das ocasiões, um abaixo-assinado com mais de 1 milhão de assinaturas encaminhando reivindicações.

compensados por prejuízos decorrentes da instalação das hidrelétricas, sobretudo através da reconstituição de bens e espaços comunitários.

Em síntese, em ambos os casos relatados e em outros por eles inspirados – uma vez que o MAB já adquiriu expressão nacional –, através de sua própria mobilização e organização política, as populações locais conseguiram impor seu poder de nomear, classificar e representar na defesa de seus interesses e na definição de novos direitos antes impensados.

A imposição de concepções e a reivindicação de direitos, no sentido de defender os interesses dos agricultores familiares afetados, através de diversas estratégias de pressão empreendidas pelos referidos movimentos sociais, foi reconhecida pelo próprio setor elétrico:

A frequência e a intensidade dos questionamentos e das contestações levaram o Setor Elétrico a concluir pela necessidade de uma série de ações, em várias frentes, que visam estabelecer com clareza fatos relativos aos planos e programas setoriais e explorar os possíveis caminhos que conduzam a uma participação conseqüente, esclarecida e fundamentada, dos diversos níveis da sociedade em vários aspectos e momentos do processo decisório (ELETROBRÁS, 1991, p.46).

Pode-se também constatar nessa citação aspectos de um diálogo minimamente amadurecido entre sociedade civil – principalmente quanto aos produtores familiares – e o setor elétrico. Esse diálogo, desenvolvido e marcado por fases de fortalecimento de interlocutores, disputas abertas e muitos questionamentos, foi posto em risco pelo fracionamento e pela mudança de uma das posições de interlocução, desencadeados pela privatização do setor elétrico e pela entrada em cena dos consórcios privados.

Por outro lado, desde o final da década de 1970, e de diferentes maneiras, antropólogos e sociólogos brasileiros<sup>9</sup> têm se preocupado em analisar e apontar os efeitos sociais negativos da implantação de grandes hidrelétricas, identificando através de detalhados estudos de caso os efeitos sociais negativos decorrentes desses processos, incluindo o modo inadequado e inseqüente através do qual foram tratadas essas populações por parte dos empreendedores.

\*\*\*

No novo contexto privatizado, uma série de conquistas alcançadas pelas populações locais afetadas pela implantação de hidrelétricas podem estar ameaçadas, considerando-se os interesses postos em jogo por parte dos novos empreendedores.

O recente caso da hidrelétrica de Quebra Queixo, em implantação por parte de um consórcio privado, no Rio Chapecó, afluente do Rio Uruguai (SC) (ENGEVIX, 1997), parece confirmar essa ameaça, de modo especial em relação aos agricultores familiares, submetidos a alguns dos critérios de classificação e de compensação similares aos que foram aplicados por empreendedores estatais, antes da ocorrência do Movimento Justiça e Terra e do MAB.

Cria-se um cenário com novos atores e novas regras, fundindo ao já conhecido *modus operandi* do setor elétrico novas agressões às populações locais, ditadas pelos novos objetivos de lucros do setor.

No caso específico da UHE Quebra Queixo, as seis alternativas de solução para o remanejamento da população inicialmente<sup>10</sup> apontadas para a população local afetada tornaram-se três, na prática: “indenização”<sup>11</sup>, auto-reassentamento através de carta de crédito e reassentamento em áreas remanescentes. Nenhum reassentamento coletivo foi realizado. As únicas compensações através de terra foram aquelas em que os deslocados foram realocados em espaços não ocupados pelo empreendimento, que restaram das propriedades originalmente requisitadas para sua implantação. É preciso notar que, entre as possibilidades de remanejamento, foram efetivadas aquelas de menor custo, ou que implicavam menos responsabilidades para o empreendedor, além de não terem sido encaminhada, de modo integral, medidas preconizadas pelos empreendedores como o pagamento, a todas as famílias que receberam cartas de crédito, de verbas de manutenção e a realização de 3 etapas de monitoramento e assistência (BAGGIO, 2003). A relação do ente empreendedor com a

---

<sup>9</sup> Uma resenha dos trabalhos pioneiros nesse sentido pode ser encontrada, entre outros, em Catullo(1993) e no caso específico da produção acadêmica de pesquisadores dos países do Mercosul, em Balazote, A .; Catullo, M.R. e Radovich, J.C. (2001).

<sup>10</sup> ETS. “Proposta de políticas e ações de remanejamento da população atingida pelo empreendimento UHE Quebra Queixo”. Jan. 2000.

<sup>11</sup> Grafamos entre aspas como noção êmica, devido ao seu uso muito particular pelo empreendedor, não relacionado ao uso legal do termo. A “indenização” aqui tomou a forma de um contrato de compra e venda das propriedades, em que o empreendedor tem a seu favor uma série de estratégias de pressão e grupos de interesse.

população local afetada manteve e fortaleceu a mesma característica patrimonialista que foi comum em empreendimentos ligados ao setor elétrico estatal<sup>12</sup>. O critério para ter direito à indenização era ter uma propriedade escriturada. Os não-proprietários que foram remanejados através de cartas de crédito deverão pagar, após certo prazo de carência, o valor recebido à empresa que as concedeu, integralmente e com reajustes mensais, de acordo com a cotação da saca de milho.

Além das diversas práticas do empreendedor que ignoraram conquistas anteriores das populações locais em geral, as famílias afetadas foram confrontadas com negociações individualizadas, ao contrário da prática de negociações coletivas conquistada pelo MAB, e escamoteadas sob a aparência e a ideologia – veiculada principalmente pelo empreendedor e assumida por parcela da população local – do “bom negócio”, da “indenização justa”. Todavia, o valor da indenização, “bom” se comparado ao valor de mercado, a rigor foi menor do que o valor do prejuízo social e menor do que o custo de recomeçar a vida em outro local, por sua própria conta e risco (BORNHOLDT, 2003), sobretudo se somados os demais constrangimentos decorrentes da própria migração forçada a que foram submetidos<sup>13</sup>.

Na Usina Hidrelétrica Quebra Queixo, que é empreendimento privado, as terras foram simplesmente compradas dos seus proprietários originais, num negócio lucrativo para o empreendedor<sup>14</sup>, utilizando-se o alegado interesse público, apesar de não existir nenhuma posição do Estado nesse sentido sobre o empreendimento em questão. Entretanto, o ente soube utilizar-se da “jurisprudência”<sup>15</sup> e da “autoridade” utilizada pelo setor elétrico em seu período estatal para “limpar” a área.

A definição de categorias como a de “atingido”, que permite incluir ou excluir pessoas em relação às ações mitigadoras ou compensatórias a serem efetuadas pelo

---

<sup>12</sup> Ver por exemplo os casos de Itá (REIS, op.cit.) e de Itaipu (ZAAR, 2000).

<sup>13</sup> Evidências nesse sentido são apresentadas nos depoimentos coletados por Bornhold (op.cit.) e por Baggio (op.cit.).

<sup>14</sup> Visto que adquiriram a preço de terras para cultivo e pasto terras que permitirão a implantação de um projeto altamente lucrativo de geração de energia elétrica.

<sup>15</sup> Um dos técnicos do consórcio empreendedor, ao ser questionado em entrevista realizada por Bornholdt (idem), sobre o modo de definição das políticas para a população local, afirmou haver uma “jurisprudência”, isto é, que partiriam de experiências anteriores relativas ao setor elétrico estatal. Somando-se a isso há o fato de parte considerável do pessoal contratado ser egresso da Eletrosul ou de outras empresas do setor elétrico estatal, contribuindo para a reprodução da atuação tradicional do setor, incrementada agora por maior dinamismo na busca de lucro.

empreendedor, foi um produto do consenso de representação entre o empreendedor e a Associação dos Atingidos local. Atingido seria todo aquele que tivesse sua propriedade afetada pelas áreas do lago, da casa de máquinas ou da área de preservação permanente, ou aqueles que tivessem uma relação comprovada com essas propriedades e delas dependessem para sobreviver, formando no mínimo um casal (proprietários, arrendatários, posseiros, parceiros, agregados, assalariados ou filhos de proprietários). Esse consenso excluiu, entretanto, outros agricultores que se viram afetados de alguma forma, seja pelos transtornos ou efeitos socioambientais negativos imediatos decorrentes da implantação do projeto, seja pela perda de seus laços e lócus comunitários, ou por qualquer outra circunstância gerada pelo empreendimento. Os efeitos negativos extensivos às localidades afetaram o lócus das principais redes de sociabilidade dos agricultores. É ilustrativo o comentário de uma agricultora, viúva, que se enquadra nesse caso, embora tenha sido excluída da categorização de atingida:

Eles tinham dito que ninguém era pra ficar mal [...] eu não sou atingida pela água, mas pelo barulho, pelos transtornos que tá dando [...] E a firma não vai [...] quanto menos eles pagarem, quanto menos eles gastarem, eu acho que pra eles é melhor. Não importa que tu tá [...] A pessoa, nem que esteja sofrendo, ele vai acostumar; eu disse assim, eu não agüento mais, é barulho demais; eles dizem ‘mas não é, a sra. vai se acostumar, a sra. tem que se acostumar, é assim o jeito, vai se acostumando’. Eu fiquei sem vizinho, porque os [...] eram tudo meus vizinhos, fiquei lá num canto agora sozinha, bem lá embaixo, ‘mas vai se acostumando’ (BORNHOLDT, 2003, p.47-48).<sup>16</sup>

Nesse novo processo, o empreendedor buscou, também, a fragmentação das negociações. Cada caso passou a ser considerado um caso e não mais partes de uma mesma situação ou contexto. Ao mesmo tempo, o empreendedor buscou interlocução não mais em um movimento social de âmbito mais amplo, mas em associações locais. Nesse contexto em mudança, o ator com que as populações locais dialogavam também se fragmentou, e em seu lugar surgiram vários **entes**, difusos e de definição incerta. Com isso se perde parte do diálogo tão duramente construído. Perde-se também, diante da busca do lucro em

---

<sup>16</sup> Além desses efeitos foram apontados outros, tais como a perda de postos de trabalho e de clientes para certo tipo de atividades como a venda de leite; a diminuição das áreas destinadas à pastagem dos animais ou o impedimento de seu acesso às fontes de água; a invasão de animais selvagens e o decorrente estrago de plantações devido a redução das áreas florestadas.

detrimento das devidas compensações sociais, parte do reconhecimento das responsabilidades pelo custo socioambiental da implantação de barragens hidrelétricas (BORNHOLDT, 2003).

São notórias, portanto, as possibilidades de retrocesso. Há, todavia, espaço para que as populações locais se afirmem como atores e interlocutores, garantindo assim condições justas de negociação. Mas a nova dinâmica que recentemente se instalou pede, sem dúvida, uma análise e uma reavaliação, em cada caso particular, dos atores, posicionamentos e interesses em jogo.

Do mesmo modo, fica evidente a importância da atuação crítica e participativa dos cientistas sociais e sua responsabilidade social quanto a uma minuciosa caracterização dos segmentos sociais ocupantes das regiões onde são instalados projetos dessa natureza, caracterização que, através de sua participação em consultorias, permita problematizar as categorias classificatórias já referidas - e até mesmo a implantação de determinadas obras-, buscando as mais adequadas a cada situação em particular e que melhor possam dar conta de minimizar as conseqüências nefastas desses projetos, nos casos em que sua execução se torne irreversível<sup>17</sup>.

## Referências

ARANTES, Antonio A. et al. **Desenvolvimento e Direitos Humanos. A responsabilidade do antropólogo**. Campinas: Ed. da UNICAMP, 1992.

BAGGIO, Elaine R. **Influência da UHE Quebra Queixo sobre a reprodução socioeconômica das unidades familiares rurais**. 2003. 117p. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) – Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis(SC).

BALAZOTE, Alejandro; CATULLO, Maria Rosa e RADOVICH, Juan C. (Org.) **Antropología y grandes proyectos em el Mercosur**. La Plata(Argentina): Ed. Minerva, 2001.

BLOEMER, Neusa M.S. A hidrelétrica de Campos Novos: camponeses, migração compulsória e atuação do setor elétrico. In: REIS, M.J. e BLOEMER, N.M.S.(Org.). **Hidrelétricas e populações locais**. Florianópolis: Cidade Futura, 2001.

---

<sup>17</sup> Sobre a referida responsabilidade social, veja-se, entre outros, Arantes et al (1992).

BOEIRA, Sérgio et al. EIA-RIMA: instrumento de proteção ambiental ou de homologação do desenvolvimento predatório? **GEOSUL**, nº 18, ano IX, 2º sem, Florianópolis, 1994.

BORNHOLDT, Luciano Campelo. **Família rural e reprodução social: estudo de caso da UHE Quebra Queixo**. 2003. 92p. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis (SC).

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Lisboa/Rio de Janeiro: Difel/Bertrand Brasil, 1989.

CANALI, Gilberto V. A definição e a importância do Projeto Uruguai. In: SANTOS, S.C. e REIS, M.J. (Org.). **Memória do setor elétrico na Região Sul**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2002.

CATULLO, María Rosa. Antropología y proyectos de gran escala: los estudios sobre represas hidroeléctricas en Brasil. **Anuário Antropológico/1990**. Brasília: Ed. Tempo Brasileiro, 1993.

CERNEA, Michael M. El reasentamiento involuntario: la investigación social, la política y la planificación. In: CERNEA, Michael M. (Coord.). **Primero la gente: variables sociológicas en el desarrollo rural**. México: Fondo de Cultura Económica, 1995. pp. 224-253.

ELETROBRÁS. **Manual de estudos de efeitos ambientais dos sistemas elétricos**. Rio de Janeiro, 1986.

ELETROBRÁS. **Plano diretor do meio ambiente do setor elétrico, 1991-1993** / Centrais Elétricas Brasileiras, ELETROBRÁS. v.1 – Fundamentos. Rio de Janeiro, 1991.

ELETROBRÁS. **Plano diretor do meio ambiente do setor elétrico, 1991-1993** / Centrais Elétricas Brasileiras, ELETROBRÁS. Resumo Executivo. Rio de Janeiro, 1991b.

ENGEVIX. **UHE Quebra Queixo. Estudo de impacto ambiental**. Rio de Janeiro, 1997.

ETS. **Proposta de políticas e ações de remanejamento da população atingida pelo empreendimento UHE Quebra Queixo**. Florianópolis, jan. 2000.

GERMANI, Guiomar. Os expropriados de Itaipu. O conflito: Itaipu X colonos. **Cadernos do PROPUR**. Porto Alegre: Fac. de Arquitetura, UFRS, 1982.

GLUCKMAN, Max e DEVONS, E. Analysis of a social situation in modern zululand. **The Rhodes-Livingstone Papers**, 28. Manchester: Manchester University Press, 1968.

HELM, Cecília M.V. Kaingang e Guarani da terra indígena Mangueirinha e a Usina Hidrelétrica Salto Santiago, no Rio Iguaçu (PR). In: REIS, M.J. e BLOEMER, N.M.S.

(Org.). **Hidrelétricas e populações locais**. Florianópolis: Cidade Futura/Ed. da UFSC, 2001.

IAP. **Manual de avaliação de impactos ambientais – MAIA**. Curitiba: Instituto Ambiental do Paraná, 1992.

INSTITUTO DE ANTROPOLOGIA DO RIO DE JANEIRO. **Estudo e fundamentos para a produção de diretrizes do relacionamento do setor elétrico com os povos indígenas**. Relatório Final. Rio de Janeiro: IPARJ/ELETOBRÁS, 1988.

JUCHEM, Ari Pedro e MORAIS, Nilson Antonio de. Técnicas para avaliação de impacto ambiental e elaboração de estudos de impacto ambiental de empreendimentos selecionados – algumas definições e escalas apropriadas para estabelecer áreas de influência de empreendimentos hidrelétricos. In: IAP. **Manual de avaliação de impactos ambientais – MAIA**. Curitiba: Instituto Ambiental do Paraná, 1992. pp. 7051 (1-5).

MEMÓRIA DA ELETRICIDADE. **Energia elétrica no Brasil, 500 anos**. Rio de Janeiro: Centro de Memória da Eletricidade no Brasil, 2000.

REIS, Maria José e BLOEMER, Neusa M. Sens. **Hidrelétricas e populações locais**. Florianópolis: Cidade Futura/Ed. da UFSC, 2001.

REIS, Maria José. **Espaços vividos, migração compulsória, identidade. Os camponeses do Alto Uruguai e a hidrelétrica de Itá**. 1998. 253p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas (SP).

SANTOS, Sílvio C. dos et al. **Estudo etnográfico da Usina Hidrelétrica Machadinho**. Florianópolis: NEPI/GEAM, 1998.

SANTOS, Sílvio Coelho dos. A história da eletricidade no Sul. In: SANTOS, S.C. dos e REIS, M.J. (Org.). **Memória do setor elétrico na Região Sul**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2002.

SANTOS, Sílvio Coelho dos e HENRIQUES, Karyn N.R. As hidrelétricas e o processo de privatização no cenário brasileiro. In: BALAZOTE, A.; CATULLO, M.R. e RADOVICH, J.C. (Org.). **Antropología y grandes proyectos en el Mercosur**. La Plata (Arg.): Ed. Minerva, 2001.

SANTOS, Sílvio Coelhos dos e REIS, Maria José. A construção de hidrelétricas como um fenômeno social. In: REIS, M.J. e HELM, M.C.V. (Coord.). **Hidrelétricas e reassentamento compulsório de populações: aspectos sócio-culturais**. Curitiba: Instituto Ambiental do Paraná/GTZ, 1993.

SCHERER-WARREN, Ilse e REIS, Maria José. O Movimento dos Atingidos pelas Barragens do Uruguai: unidade e diversidade. **Cadernos do CEAS**, n.120, pp. 21-34, mar./abr. 1989.

SIGAUD, L. Implicações sociais da política do setor elétrico. In: SANTOS, L. e ANDRADE, L. **As hidrelétricas do Xingu e os povos indígenas**. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo, 1988.

SILVA, Luiz Antônio M. da. **Reestruturação do setor elétrico, conflito e negociações na bacia do Rio Uruguai**. 2001. 162p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional do Instituto de Pesquisa e Planejamento Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

SWARTZ, Marc J. (Org.) Introduction. In: **Local- level politics**. Chicado Aldine, 1968.

VIANNA, Aurélio. **Hidrelétricas e meio ambiente. Informações básicas sobre o ambientalismo oficial e o setor elétrico no Brasil**. Rio de Janeiro: CEDI – Centro Ecumênico de Documentação e Informação, doc. 3, 1989. 40p.

VIANNA, Aurélio. A implantação de hidrelétricas e o RIMA. **Tempo e Presença**, n.243, ano 11. Public. do CEDI – jul. 1989 (1989b).

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo e ANDRADE, Lúcia de. Hidrelétricas do Xingu: o Estado contra as sociedades indígenas. In: SANTOS, L. e ANDRADE, L. de. **As hidrelétricas do Xingu e os povos indígenas**. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo, 1988.

ZAAR, Miriam Hermi. O processo migratório no extremo oeste do estado do Paraná/Brasil com a construção da Hidrelétrica Binacional Itaipu. **Scripta Nova** – Revista Eléctronica de Geografia y Ciências Sociales. Universidad de Barcelona. n.69 (47), 1<sup>o</sup> de agosto de 2000. <http://www.ub.es/geocrit/sn-69-47.htm> capturado em 10/10/2000.