



# **A RELAÇÃO ENTRE A GESTÃO DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS E O REMANEJAMENTO DAS POPULAÇÕES ATINGIDAS POR HIDRELÉTRICAS**

**Hemerson Luiz Pase<sup>1</sup>  
Humberto José Rocha<sup>2</sup>  
Everton Rodrigo Santos<sup>3</sup>**

## **Resumo**

O presente artigo analisa os limites e potencialidades da gestão de bacias hidrográficas em relação aos desdobramentos do remanejamento populacional nas áreas de instalação de usinas hidrelétricas. A partir da configuração e atuação dos Comitês de Bacias Hidrográficas, especialmente no que diz respeito à participação das populações locais, analisamos em que medida o atual modelo de gestão de bacias hidrográficas corresponde aos anseios dessas populações e quais seriam as possibilidades de inovação nesta matéria fundamental do setor elétrico. Para tal, a discussão teórica e legal será

---

*Recebimento: 24/12/2015 • Aceite: 18/9/2017*

<sup>1</sup> Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCPol) e coordenador do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPPU) da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), Pelotas, RS, Brasil. E-mail: hemerson.pase@gmail.com

<sup>2</sup> Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professor da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Chapecó, SC, Brasil. E-mail: humbertojosedarocha@yahoo.com

<sup>3</sup> Doutor e Pós-Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor do Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social da Universidade Feevale, Novo Hamburgo, RS, Brasil. E-mail: evertons@feevale.edu.br

confrontada com resultados parciais das pesquisas no âmbito do P&D 3936-003/2007 da ANEEL, intitulado “Avaliação dos resultados e proposição de modelo de elaboração de programas de remanejamento da população atingida por empreendimentos hidrelétricos”. Nossa tese é que o modelo de gestão baseado nos Comitês de Bacias Hidrográficas ampliou a democratização da discussão dos projetos hidrelétricos, todavia, assinalamos limitações no alcance e na qualidade da representação dessas populações no que tange ao remanejamento populacional.

**Palavras chave:** Bacia Hidrográfica, Gestão, Remanejamento Populacional, Setor elétrico

## **THE RELATIONSHIP BETWEEN RIVER BASIN MANAGEMENT AND THE RELOCATION OF THE POPULATIONS AFFECTED BY HYDROELECTRIC DAMS**

### **Abstract**

This article analyzes the limits and potential of watershed management in relation to the consequences of population resettlement in the areas of hydroelectric installation. From the configuration and performance of Watershed Committees, especially with regard to the participation of local populations, we analyze to what extent the current river basin management model corresponds to the wishes of these people and what the possibilities of innovation in this vital subject of the electrical sector are. The theoretical and legal discussion will be confronted to partial results of research under the P & D 3936-003 / 2007 ANEEL, entitled "Evaluation of results and preparation of model proposition of population relocation programs hit

by hydroelectric projects." Our thesis is that the management model based on the Watershed Committees expanded the democratization of discussion of hydroelectric projects, however, it pointed out limitations in the scope and quality of representation of these populations concerning their relocation.

**Keywords:** Hydrographic basin, Management, Relocation Population, power sector

## Introdução

A energia está na base do desenvolvimento das sociedades ao longo da história da humanidade. Na contemporaneidade, à medida que o avanço tecnológico promove tal desenvolvimento, é crescente a necessidade na geração e transmissão desta energia. No Brasil a energia de proveniência hidrelétrica corresponde a aproximadamente 85% do total consumido, o que, implica na instalação de usinas hidrelétricas de energia (UHE) em diferentes locais do país.

A partir do Sistema Interligado Nacional (SIN) o setor elétrico conquistou uma importante estabilidade em nível nacional, todavia, isto merece ser relativizado através de uma atenção acerca das externalidades inerentes a essas obras de grande escala especialmente nos locais onde são instaladas, tendo em vista que são as populações locais que tendem a sentir, para além dos já mencionados benefícios da eletricidade, os efeitos negativos da instalação dessas obras.

Em se tratando de hidreletricidade, é fundamental a ideia de que, no Brasil, a gestão dos recursos hídricos está organizada através de bacias hidrográficas<sup>4</sup>, segundo o que, são organizadas as ações referentes à hidreletricidade. Neste sentido, o presente artigo analisa as potencialidades e os limites do modelo de gestão de bacia hidrográfica em relação aos desdobramentos do remanejamento populacional nas áreas de instalação de usinas hidrelétricas.

Nosso objeto de estudo mais específico dentro da gestão dos recursos hídricos, especialmente das bacias hidrográficas, são os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH), o que tratamos como a instância mais plural e democrática da estrutura de gestão dos recursos hídricos no Brasil. A partir da configuração e atuação desses Comitês, especialmente no que diz respeito à participação das populações locais, analisamos em que medida o atual modelo de gestão de bacias hidrográficas corresponde aos anseios das populações locais

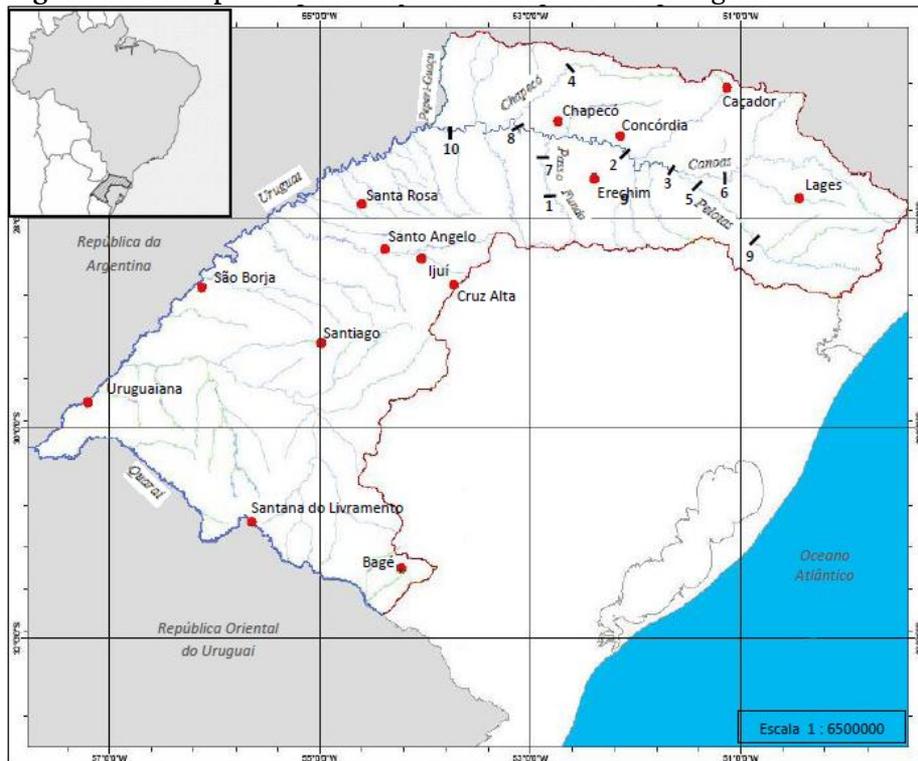
---

<sup>4</sup> Podemos conceituar bacia hidrográfica como toda a área que contribui por gravidade para os rios até chegar à seção que define a bacia. Nesta perspectiva, a área é definida pela topografia da superfície e geologia do subsolo [15]. A bacia do rio Uruguai abrangendo em sua parte nacional uma área de aproximadamente 176.000 Km<sup>2</sup> dos quais 46.000Km<sup>2</sup> estão no Estado de Santa Catarina e 130.000Km<sup>2</sup> no Estado do Rio Grande do Sul, sendo delimitada ao norte e nordeste pela Serra Geral, ao sul com o Uruguai, ao leste pela Depressão Central Rio-grandense e ao oeste pela Argentina. Para efeito de estudos, a bacia do Uruguai está dividida em 16 sub-bacias: Canoas, Pelotas, Forquilha, Ligeiro, Peixe, Irani, Passo Fundo, Chapecó, da Várzea, Antas, Guarita, Itajaí, Piratini, Ibicuí, Alto Uruguai e Médio Uruguai [3].

e quais seriam as possibilidades de inovação nesta matéria fundamental do setor elétrico.

Os dados que fundamentam nossa discussão são oriundos do Projeto de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) firmado entre a Energética Barra Grande S.A. (Baesa) e a Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária (Fapeu), intitulado “Avaliação dos resultados e proposição de modelo de elaboração de programas de remanejamento das populações atingidas por empreendimentos hidrelétricos”, registrado na ANEEL sob o n° 3936-003/2007 e executado no período de em agosto de 2010 a setembro de 2014.

Embora o objetivo principal do projeto seja a avaliação e proposição de programas de remanejamento populacional, no tocante à gestão de bacias hidrográficas e seus reflexos no remanejamento populacional, nossa discussão se baseia, além da revisão teórica e técnica, em pesquisas de campo realizadas na bacia do rio Uruguai a partir das hidrelétricas de Itá, Machadinho, Barra Grande, Campos Novos e Foz do Chapecó, conforme o mapa da Figura 1. Essas pesquisas foram realizadas em diferentes períodos no âmbito do P&D n° 3936-003/2007, quando deslocamos equipes de pesquisadores Doutores, Mestres e Graduados nas áreas das Ciências Sociais de forma a proceder ao levantamento dos dados através da aplicação de *survey* e entrevistas em profundidade.

**Figura 1: Principais hidrelétricas da Bacia do Rio Uruguai**

Principais hidrelétricas da bacia hidrográfica do rio Uruguai, segundo a ordem cronológica de operação: 1-UHE Passo Fundo, 2-UHE Itá, 3-UHE Machadinho, 4-UHE Quebra Queixo, 5-UHE Barra Grande, 6-UHE Campos Novos, 7-UHE Monjolinho, 8-UHE Foz do Chapecó, 9-UHE Pai Querê, 10-UHE Itapiranga.

Fonte: Rocha, 2013

A análise dos dados nos permite aprofundar a discussão sobre a hipótese de que o modelo de gestão baseado nos Comitês de Bacias Hidrográficas ampliou a democratização da discussão dos projetos hidrelétricos, todavia, ainda persistam limitações tanto no alcance da participação, quanto na qualidade da representação dessas populações no processo decisório acerca da instalação de hidrelétricas e consequentemente do remanejamento populacional.

Podemos conceituar bacia hidrográfica como toda a área que contribui por gravidade para a formação dos rios. Nesta perspectiva, a área é definida pela topografia da superfície e geologia do subsolo (TUCCI, 2006). A bacia do rio Uruguai abrangendo em sua parte nacional uma área de aproximadamente 176.000 Km<sup>2</sup> dos quais 46.000Km<sup>2</sup> estão no Estado de Santa Catarina e 130.000Km<sup>2</sup> no Estado do Rio Grande do Sul, sendo delimitada ao Norte e Nordeste pela Serra

Geral, ao Sul com o Uruguai, ao Leste pela Depressão Central Rio-grandense e ao Oeste pela Argentina. Para efeito de estudos, a bacia do Uruguai está dividida em 16 sub-bacias: Canoas, Pelotas, Forquilha, Ligeiro, Peixe, Irani, Passo Fundo, Chapecó, da Várzea, Antas, Guarita, Itajaí, Piratini, Ibicuí, Alto Uruguai e Médio Uruguai

Para apresentar a argumentação acerca da nossa hipótese e atender aos objetivos propostos neste trabalho, para além desta breve introdução, o presente artigo está estruturado em outras quatro seções. Na primeira, apresentamos os conceitos de democracia, descentralização e políticas públicas que fundamentam nossa discussão.

legislação pertinente à gestão dos recursos hídricos no Brasil de forma a contextualizar a discussão especialmente no que diz respeito aos Comitês de Bacias Hidrográficas.

Na segunda seção versamos sobre as modalidades de remanejamento populacional que são praticadas nos processos de instalação de hidrelétricas atualmente.

Na terceira seção apresentamos o debate legal e histórico sobre a gestão de recursos hídricos, que contextualiza a emergência dos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH). Isto posto, discute-se as potencialidades e limitações do modelo atual de gestão de bacia procurando assinalar pontos em que os processos de remanejamento tendem a ser prejudicados em função da conformação do espaço decisório em questão, especialmente no que diz respeito à bacia hidrográfica do Uruguai.

Na última seção apresentamos nossas conclusões buscando o contraponto entre os potencializadores e limitadores do atual modelo de gestão e relacionando este com os processos de remanejamento populacional de forma propositiva.

## **Democratização, descentralização e políticas públicas**

A partir da década de 1980 inicia-se o processo lento e gradual de transição à democracia no Brasil, cuja consolidação ocorre com a elaboração da Constituição Cidadã de 1988 e as eleições diretas para presidente em 1989, que possibilitam a participação política e a disputa de bens, direitos e recursos para um conjunto de segmentos sociais antes alijados da sociedade política pelo regime ditatorial. O sistema político brasileiro foi fortemente influenciado pelas experiências americana e européia e pelas teorias clássicas, cujas variáveis definidoras são a institucionalização clara das regras do jogo político (i) eleições livres e limpas, (ii) a garantia dos direitos civis,

(iii) o sufrágio universal e (iv) o controle civil dos militares (DAHL, 1997; MAIWARING, ET AL, 1998).

A transição democrática veio acompanhada de um processo de reconfiguração dos sistema federativo, cuja retomada foi impulsionado pelo processo de descentralização da políticas públicas, colocando os entes federados subnacionais, Estados, Municípios e o Distrito Federal, como atores importantes. A descentralização foi definida como o processo de transferência de atribuições e recursos dos entes federados maiores, União e Estados, para os entes federados menores, da União e dos Estados para Estados e Municípios (ARRETCHE, 1999). Este processo parte do princípio de que quão mais próximo do cidadão estiver do gestor da políticas pública maior a *accountability* desta política, ou seja, maior o controle do cidadão, maior a responsabilidade do gestor e maior a busca da efetividade da política pública (O'DONNELL, 1998). Em alguns momento o processo de descentralização foi confundido com o de privatização o que não nos interessa aqui (ARRETCHE, 1999).

As políticas públicas são os bens, recursos ou direitos resultados da decisão e ação do Estado que impactam a vida cotidiana dos cidadãos. As decisões, ou a agenda, são o resultado complexo e contraditório da correlação de forças vencedora no sistema político democrático brasileiro. As ações são desenvolvidas de forma direta, através de órgãos públicos, agências e empresas estatais, ou indireta por meio de licitações, contratações ou concessões a empresas privadas ou organizações sociais.

A reforma na configuração do sistema político brasileiro abriu a possibilidade de participação social para a definição da agenda e da formação de políticas públicas. A partir daí foram criados outros espaços de participação, tais como conselhos, comitês, alguns deliberativos outros consultivos que, em última instância, carregavam o entusiasmo da redemocratização que parecia ser a redentora de todos os males do país e, de outro, lado serviam instrumentalmente no processo de legitimação dos governos (PASE, 2012).

Os conselhos e comitês são espaços que possibilitam a participação de representantes do Estado, do mercado e da cidadania e tem o objetivo de problematizar e / ou definir a agenda das políticas públicas. Não obstante, é importante diagnosticar que no período mais recente esses espaços tem se defrontado com uma forte contradição: ou cumprem aquela tarefa ou assumem a atribuição de legitimação das autoridades investidas, ou seja, os governos e suas agendas. No seguimento deste paper analisamos como um destes espaços, os Comitês de Bacias Hidrográficas, tem se configurado.

## As modalidades de Remanejamento Populacional em decorrência da instalação de Hidrelétricas

A instalação de usinas hidrelétricas de energia (UHE) está diretamente relacionada à relocação compulsória das populações locais. A primeira usina hidrelétrica do Brasil, a UHE Ribeirão do Inferno (afluente do rio Jequitinhonha), foi instalada em 1883 em Diamantina (MG) tendo 0,5 MW de potência e 2 km de linhas de transmissão e inaugurou também o remanejamento populacional.

Desde as primeiras usinas, o tratamento da população atingida consistia na indenização apenas aos proprietários, que a partir da notificação, tinham um prazo para deixar a área por conta própria. Contudo, como a maioria dos atingidos não possuía título de propriedade das terras, o processo consistia na “expropriação e expulsão” das populações locais (REBOUÇAS, 2000).

Considerando que a geração de energia hidrelétrica tenha evoluído muito no aspecto tecnológico desde o final do século XIX, foi apenas no final da década de 1970 que a discussão acerca do aspecto social ganhou maior espaço.

Embora em 1986 a ELETROBRAS tenha publicado o *Manual de estudos e efeitos ambientais dos sistemas elétricos*, prevendo um roteiro básico para os estudos ambientais, e o *Plano diretor para proteção e melhoria do meio ambiente nas obras e serviços do setor elétrico*, onde aparece pela primeira vez a referência ao reassentamento das populações atingidas, a UHE Itá, na bacia do rio Uruguai pode ser considerada como marco para análise do remanejamento populacional, especialmente pela homologação de um acordo histórico assinado em 29 de outubro de 1987 entre a ELETROSUL e a (Comissão Regional dos Atingidos por Barragens - CRAB, futuramente, MAB) (REBOUÇAS, 2000).

Embora a hidreletricidade seja secular no Brasil e as dimensões socioambientais tenham ganhado notoriedade a partir de meados da década de 1970, o país não conta com uma legislação específica para o remanejamento populacional. Cada novo processo caminha sob a luz de um marco regulatório baseado, em primeiro lugar, na Constituição Federal, sobretudo, através do Artigo 5º que dispõe sobre a função social das propriedades, do Título VII: Da Ordem Econômica e Financeira – Capítulo III – Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária (Art. 184-191) e do Título VIII: Da Ordem Social – Capítulo VI – Do Meio Ambiente (Art. 225).

Subsequentemente, destacamos o Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934 (Código de Águas), o Decreto nº 3.365, de 21 de junho de

1941 (Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública) e a já referida Lei nº [9.433, de 8 de janeiro de 1997](#). Em nível de Resoluções, destacamos as do CONAMA: Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997 (Sobre os procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental) e a Resolução nº 387, de 27 de dezembro de 2006 (Estabelece procedimentos para o Licenciamento Ambiental de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária).

Há que considerar ainda as legislações estaduais e municipais que, embora devam estar subordinadas ou em conformidade com a legislação federal, quando não tratam de competências diversas, invariavelmente torna ainda mais complexa a definição dos direitos dos atingidos pelos empreendimentos hidrelétricos.

Quanto ao remanejamento populacional, é previsto o estabelecimento de um *Termo de Acordo (TA)*<sup>5</sup> entre os agentes sociais envolvidos, que, baseado na legislação referida, norteará as negociações sobre este aspecto da respectiva hidrelétrica. Este documento também se baseia em normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), especialmente a ABNT/NBR 14.653/2004: Parte II - Avaliação de Imóveis Urbanos (substitui a NBR 5.676) e Parte III - Avaliação de Imóveis Rurais (substitui a NBR 8.799), sobre a qual se estima valores sobre as propriedades e suas respectivas indenizações.

É sobre este arcabouço legal que as negociações referentes ao remanejamento populacional decorrente da instalação de usinas hidrelétricas têm se pautado fundamentalmente no Brasil.

Com base num destes TA, o “Termo de Acordo: Política, diretriz e critérios para remanejamento da população atingida pela implantação do Aproveitamento Hidrelétrico de Foz do Chapecó”, mais recente na bacia do Uruguai, faremos uma breve apresentação das modalidades de remanejamento.

Para o remanejamento populacional, o empreendedor – através do Assistente Social – mantém contato direto com as famílias atingidas através de visitas periódicas durante a implantação do empreendimento a fim de analisar os dados colhidos no Cadastro Socioeconômico. Técnicos levantam através de entrevistas com os atingidos, o histórico de ocupação e a situação cartorial da documentação das propriedades, enquanto outra equipe técnica avalia

---

5 A formulação deste documento é um dos requisitos legais para a instalação de hidrelétricas. Nas diferentes barragens da bacia do rio Uruguai, as respectivas formulações não se deram sem contradições.

a propriedade conforme as normas da ABNT constituindo um Levantamento Físico da Propriedade (LFP). Paralelamente, outra equipe realiza pesquisas de preços sobre as terras nuas no entorno dos municípios atingidos, sendo que nesta equipe, poderão participar representantes dos atingidos tanto na pesquisa quanto na atualização semestral dos valores apurados.

Com o histórico de ocupação da propriedade, situação documental e o valor de mercado calculado, passa-se para a definição em comum acordo das vias para o derradeiro remanejamento.

No caso da UHE Foz do Chapecó, o remanejamento populacional poderia dar-se através de duas formas: *a) indenização em dinheiro* ou *b) reassentamento*, sendo que a última se desdobra em quatro submodalidades: *b.1) Reassentamento Rural Coletivo (RRC)*, *b.2) Pequenos Reassentamentos (PR)*, *b.3) Auto-reassentamento ou Carta de Crédito (CC)* e *b.4) Reassentamento em Áreas Remanescentes (RAR)*. Vejamos cada uma delas de forma mais específica:

#### *a) Indenização em dinheiro*

Esta modalidade consiste na aquisição total ou parcial dos bens imóveis atingidos e de áreas remanescentes inviabilizados pelo empreendimento ou de interesse deste. São considerados “públicos alvo” desta modalidade, os *proprietários* e *posseiros de boa fé*, estes últimos, desde que já vinculados à área atingida anteriormente à data do Cadastro Socioeconômico.

O pagamento dos valores para indenização deverá ser realizado pelo empreendedor num prazo de trinta dias a partir do acordo, disto, o atingido tem um prazo de seis meses para deixar a área.

No caso da UHE Foz do Chapecó, a maioria dos atingidos foi enquadrada nesta modalidade de remanejamento. Segundo o Termo de Acordo, o principal critério para o enquadramento das Unidades Familiares nesta modalidade foi o fato destas propriedades terem sido avaliadas num valor superior ao valor máximo de uma Carta de Crédito, que no caso em questão chegou a R\$ 145.000,00. Assim, toda a Unidade Familiar que tivesse o valor de sua propriedade avaliado acima deste montante não teria direito a modalidades de reassentamento, mas sim, receberia tal valor e buscaria seu remanejamento por conta própria.

#### *b) Reassentamento*

Nesta forma de remanejamento, os atingidos são transferidos para outras propriedades com o auxílio do empreendedor. O público alvo desta modalidade são os *proprietários*, os *posseiros de boa fé* e os

*não proprietários* (arrendatários, meeiros, parceiros e agregados) que comprovadamente mantinham vínculo efetivo e dependência econômica com a propriedade atingida desde antes da expedição da Licença Prévia e que continuavam nesta situação até o Levantamento Físico da Propriedade (LFP).

Os reassentados têm direito às despesas de mudança e escrituração da nova área custeada pelo empreendedor, além de uma “verba de manutenção” que deve perdurar até a primeira safra ou nove meses após a transferência (o que vier antes) constando de 1 salário mínimo para casais sem filhos, 1,5 salários mínimos para casais com até 2 filhos e 2 salários mínimos para casais com três filhos ou mais.

Além do Levantamento Físico da Propriedade, que incide sobre a terra e benfeitorias, a Força de Trabalho (FT) é outro fator preponderante na avaliação dos direitos dos atingidos nesta forma de remanejamento. Para a aferição deste fator tem-se como referência a Unidade Familiar (UF), que corresponde ao conjunto dos indivíduos pertencentes à mesma família e que moram juntos na mesma propriedade dependendo da renda desta, que será atingida. Sua respectiva Força de Trabalho (FT) corresponde a um “valor numérico, um peso atribuído à capacidade e disponibilidade de cada trabalhador para execução de tarefa vinculada à exploração agropecuária, variando de acordo com a faixa etária de cada membro da família” (FCE – FÓZ DO CHAPECÓ ENERGIA, 2003), tendo como referência a capacidade de um trabalhador adulto (FT 1,0).

Então, do somatório do Levantamento Físico da Propriedade (LFP) e da Força de Trabalho (FT), tem-se uma quantificação numérica do que teria direito cada Unidade Familiar (UF) atingida.

Essas são as linhas gerais da modalidade de reassentamento, a partir do que, podemos compreender as submodalidades de Reassentamento Rural Coletivo (RRC), Pequenos Reassentamentos (PR), Cartas de Crédito (CC) e Reassentamento em Áreas Remanescentes (RAR).

#### *b.1) Reassentamento Rural Coletivo (RRC)*

Destinado para grupos a partir de 20 famílias, esta submodalidade compreende áreas com infraestruturas coletivas (centro comunitário, templo ecumênico e escola) e lotes rurais individuais (residência e benfeitoria de apoio) com tamanhos que podem variar de acordo com as avaliações das propriedades atingidas. A área deve ser apresentada pelo empreendedor para aprovação dos

atingidos devendo ser adquirida após a formação de um grupo mínimo de beneficiários.

Com base no valor da Força de Trabalho (FT) na Unidade Familiar determina-se qual será a área de terra correspondente ao lote de determinada Unidade Familiar. Apontado o tamanho do lote, calculam-se as características da residência e do galpão (benfeitoria de apoio) correspondentes à propriedade. O tamanho de ambas as benfeitorias também é calculado com base no número de membros da Unidade Familiar.

Considerando que haja acordo entre as partes sobre as características de cada lote a ser destinado nos respectivos casos, a partir da chegada dos reassentados nos lotes especificados anteriormente, o empreendedor tem a obrigação de prestar assistência técnica através de visitas de técnicos agropecuários e engenheiros agrônomos pelo prazo de 5 anos, além de assistência social através de visitas periódicas de sociólogos e assistentes sociais pelo prazo de 1 ano aos reassentados.

#### *b.2) Pequenos Reassentamentos (PR)*

Esta submodalidade é composta minimamente por cinco lotes individuais idênticos aos do Reassentamento Rural Coletivo (RRC), porém, sem a infraestrutura comunitária. As demais características de opção, edificações, assistência técnica e social e ressarcimento, são idênticas ao apresentado sobre o Reassentamento Rural Coletivo (RRC).

#### *b.3) Auto-Reassentamento (AR) ou Carta de Crédito (CC)*

Nesta submodalidade os atingidos são responsáveis pela apresentação de uma área rural ou urbana, que, após vistoria do empreendedor para verificação da adequação do imóvel às características daquela Unidade Familiar, esta poderá ser adquirida através de Carta de Crédito (CC).

O valor de cada Carta de Crédito é apontado através do Levantamento Físico da Propriedade (LFP) e da Força de Trabalho (FT), nos casos dos proprietários e posseiros de boa-fé. No caso dos não proprietários (arrendatários), o valor é determinado com base no módulo rural regional, com distribuição da terra e benfeitorias tal qual ao Reassentamento Rural Coletivo.

Nesta submodalidade, é prevista a assistência técnica e social apenas uma vez, no ato da ocupação da nova propriedade. As demais características de ressarcimento e de eventuais “casos especiais” são

idênticas ao apresentado sobre o Reassentamento Rural Coletivo e Pequeno Reassentamento.

#### *b.4) Reassentamento em Áreas Remanescentes (RAR)*

As áreas remanescentes compreendem propriedades completas ou partes destas que foram adquiridas pelo empreendedor durante o processo de remanejamento, e que acabaram sendo inviabilizadas por estarem em áreas a serem inundadas ou por compreenderem parte da Área de Preservação Permanente (APP).

Nessas áreas poderão ser reassentadas novas Unidades Familiares desde que consistam em áreas mínimas de lotes como nas outras modalidades, podendo ainda, ocorrer a permuta entre propriedades lindeiras para a formação de um novo lote.

A assistência técnica e social será igual à modalidade de Carta de Crédito, enquanto as características de opção, tamanho dos lotes e ressarcimento e “casos especiais” serão aquelas comuns a todas as modalidades de reassentamento.

Além das modalidades de indenização e reassentamento são previstas as eventuais recomposições de núcleos populacionais (comunidades) atingidas pelos empreendimentos. Nesses casos é prevista a formação de um Grupo de Trabalho composto por representantes da comunidade e de cada atividade desenvolvida naquele trecho do rio. Tendo em vista que cada caso é tratado pontualmente, criando um plano próprio, os respectivos Grupos de Trabalho negociarão entre si e com o empreendedor os critérios e procedimentos, a escolha da área de destino e acompanharão o projeto e a execução da relocação.

O que apresentamos nesta seção corresponde a um processo de negociação que pode ter como ponto de partida a UHE Itá, na década de 1980. A partir desta hidrelétrica, tem-se percebido a repetição do modelo de remanejamento populacional com poucos ajustes em relação à realidade em questão.

## **As potencialidades e limitações da gestão de bacias hidrográficas**

A década de 1970 intensifica o componente ambiental na gestão dos recursos hídricos em nível mundial. O relatório emitido pelo Clube de Roma, em 1972, apontava para a necessidade de repensar o desenvolvimento relacionado à proteção ambiental. A Conferência de Estocolmo (1972), o Relatório Brundtland, redigido no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e o Seminário Internacional de

Gestão de Recursos Hídricos realizado em Brasília, ambos em 1983, encaminharam as discussões acerca da gestão dos recursos naturais para a linha do desenvolvimento sustentável (ANA, 2011).

No Brasil, até a década 1970 as discussões acerca do uso da água se davam no âmbito governamental e envolvendo os grandes projetos ou problemas naturais. A partir de uma parceria do Ministério de Minas e Energia (MME) e do governo do Estado de São Paulo para tratar problemas sanitários das Bacias do Alto Tietê e Cubatão, deu-se os primeiros passos para a criação do Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH), oficializado pela Portaria Interministerial nº 090, de 29 de março de 1978. Embora o CEEIBH tenha funcionado somente até 1983, foi a partir desta iniciativa que outros estados brasileiros passaram a estruturar seus Comitês, ainda que restritos ao âmbito governamental e com caráter consultivo.

Sob a luz da abertura democrática, as unidades federativas brasileiras passaram a pensar a gestão das águas com base na descentralização e participação. Ainda em 1977, foi criado em Minas Gerais o Conselho de Política Ambiental (Copam), pioneiro na forma de atuação através de um conselho de cunho governamental incluindo representantes da sociedade civil (ANA, 2011).

A mudança nas instâncias governamentais e consultivas visando à participação de usuários e organizações da sociedade civil com poder deliberativo já pode ser observada na Lei nº 6.938/1981, que criou o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), composto por membros dos Poderes Executivo e Legislativo, bem como por representantes da sociedade civil organizada.

Esta mudança, ao nível de bacia hidrográfica, teve como marco a formação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos, no Rio Grande do Sul. Já na década de 1980, técnicos que atuavam no Comitê Executivo de Estudos Integrados da Bacia do Rio Guaíba (CEEIG), desenvolveram pesquisas em outros países de forma a interpretar e agir sobre a realidade brasileira.

Esses estudos ganharam ainda mais importância num contexto de denúncias de contaminação do rio dos Sinos, o que acabou mobilizando a sociedade civil ao ponto da realização de um Seminário em 1987 do qual se concluiu pela necessidade da instituição de um Comitê de Preservação, Gerenciamento e Pesquisa da Bacia do Rio dos Sinos, que acabou sendo oficializado através do Decreto Estadual nº 32.774/1988. Além de instâncias governamentais, o Comitê passou a contar com a participação de organizações da sociedade civil (universidades, movimentos ecológicos, empresas), sendo considerada

a primeira instância brasileira efetivamente condizente com o modelo deliberativo francês (ANA, 2011).

A Constituição Federal de 1988 atribuiu à União a instituição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), ao passo em que as Unidades da Federação seguiram avançando na estruturação da gestão dos seus recursos naturais. Neste contexto, foi promulgada a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 (“Lei das Águas”), instituindo a Política Nacional de Recursos Hídricos, a qual estabelece a bacia hidrográfica como a base territorial de planejamento e gestão da água, sendo esta uma atribuição dos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH).

A Lei nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997 apresenta como uma de suas bases expostas no Artigo 1º § 5 a bacia hidrográfica como “unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos”. O Artigo 38 §1 e §2, determina que entre as competências do CBH estão “promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes”, além de “arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos”.

Na mesma linha, a Lei Estadual nº 10.350, de 30 de dezembro de 1994, em seu Artigo 38, divide o estado do Rio Grande do Sul em três regiões hidrográficas, sendo que nossa discussão se concentra na região indicada no §1 do mesmo Artigo que delimita a “Região Hidrográfica da Bacia do Rio Uruguai, compreendendo as áreas de drenagem do Rio Uruguai e do Rio Negro”.<sup>6</sup>

Os princípios que norteiam a legislação vigente sobre águas no Brasil são descentralização e democratização das decisões de forma a garantir a disponibilidade e a qualidade deste recurso.

Aceitando que “não há um recorte geográfico que seja ideal para todos os agentes que participam do processo”, dentre as possibilidades, “a vantagem da utilização do recorte por bacia hidrográfica está em que, ao menos, este guarda relação física direta com a água, que é o bem objeto desta gestão” (PORTO, 2008).

---

<sup>6</sup> De acordo com a mesma legislação, as outras duas regiões são: § 2 - Região Hidrográfica da Bacia do Guaíba, compreendendo as áreas de drenagem do Guaíba; e §III - Região Hidrográfica das Bacias Litorâneas, compreendendo as áreas de drenagem dos corpos de água não incluídos nas Regiões Hidrográficas definidas nos incisos anteriores.

Concordando que o recorte por bacia seja o mais indicado e sem negar as potencialidades do atual modelo, este recorte consiste de certa forma em um “redelineamento territorial que se sobrepõe às divisões político-administrativas tradicionais entre municípios, estados e países”, logo, por representar uma unidade territorial diferente, esta noção de bacia se apresenta com significativo “potencial gerador de conflitos”, o que tende a ser mais aguçado em um país plural como o Brasil (CARDOSO, 2003).

Na mesma linha, mas se referindo ao âmbito dos Comitês, enquanto órgão decisório de primeira instância da bacia, tal natureza conflitiva se mantém em vista da multifuncionalidade da água e dos distintos interesses envolvidos (econômicos, políticos, culturais e ambientais) ficando difícil a aprovação total dos integrantes dos comitês em cada decisão. Porém, é preciso buscar “o maior grau de consenso possível rumo à aprovação de uma decisão relacionada ao bem comum” (MAGALHAES JR, 2001). Disto, concordando com a divisão e institucionalidade da discussão das águas, podemos analisar o caso da bacia do Uruguai e seu respectivo Comitê com vistas ao remanejamento populacional das populações atingidas por hidrelétricas.

É recomendável que a análise sobre os remanejamentos populacionais decorrentes de empreendimentos hidrelétricos sejam procedidas considerando uma processualidade social que abrange períodos de tempo consideráveis onde as relações de poder, sobretudo do ponto de vista político, dominam este campo (BARTOLOMÉ, 2000).

Mas qual seria a relação entre as considerações que fizemos acerca das bacias e dos comitês em face ao remanejamento populacional? Esta relação fundamental para a nossa argumentação parte novamente da Lei nº 9.433/97, quando a mesma prevê em seu Artigo 12 § 4 que a outorga de aproveitamento dos potenciais hidrelétricos chancelada pelo poder público está entre as atribuições da política de recursos hídricos, da qual, conforme apresentamos anteriormente, a bacia e seu respectivo Comitê são instâncias basilares.

Em algum momento da discussão poderá se inquirir acerca da relação entre as decisões dos CBH e o remanejamento populacional, tendo em vista que o remanejamento, não necessariamente seria objeto da discussão hídrica. Neste caso, é importante retomarmos de forma mais enfática a já referida Lei 9433/97 quando define em seu Artigo 11 que “o regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água”. Então,

tendo em vista que os aproveitamentos hidrelétricos refletem diretamente na quantidade e qualidade, além do acesso aos recursos hídricos, é importante que os CBH atentem para a situação das populações locais que, por conta da instalação de projetos hidrelétricos poderão estar em condição de vulnerabilidade.

Entendendo que nossa proposta é legalmente prevista, legitimamente necessária e operacionalmente aplicável, vejamos quais são as condições para a sua implantação na bacia do rio Uruguai.

Do ponto de vista da potencialidade do atual modelo, não temos dúvidas de que a atitude de incluir a questão do remanejamento populacional na pauta dos CBH seria um avanço importante na democratização da discussão acerca dos recursos hídricos no Brasil. Primeiro, porque abordando esta questão no período inicial da obra têm-se possibilidades de atender melhor aos requisitos de acesso ou compensação para as populações atingidas. Depois, porque diminuiria significativamente a angústia e a incerteza de famílias que têm suas vidas drasticamente alteradas pela chegada do empreendimento e que têm pouca ou nenhuma condição de arguição acerca da sua condição neste processo.

As limitações para esta iniciativa são visíveis no caso da bacia do rio Uruguai, principalmente por dois motivos: primeiro, é que não existe um Comitê nesta bacia, segundo, é que, mesmo onde existem subcomitês, considerando as regiões da bacia, esses tendem a se conformar em meio aos processos de instalação das hidrelétricas.

Sendo que desde a década de 1960 a exploração do potencial hidrelétrico da bacia do rio Uruguai já é discutida, no caso mais recente, a instalação da UHE Foz do Chapecó (2001-2010), o que havia no sentido dos Comitês eram iniciativas capitaneadas principalmente por uma instituição local, o Consórcio Iberê<sup>7</sup>. O que fica evidente neste aspecto é que, salvo a iniciativa desta instituição, o que se estabelece são relações de poderes de agentes sociais que têm interesse pontual em relação ao empreendimento em discussão, e não necessariamente acerca das prerrogativas de quantidade, qualidade e acesso da sociedade aos recursos hídricos.

Em nível geral da bacia do rio Uruguai, uma iniciativa importante pode ser percebida para a instituição de um CBH. Reuniões

---

7 O Consórcio Intermunicipal de Gerenciamento Ambiental – Consórcio Iberê, foi constituído em 22 de julho de 1999 sob a forma jurídica de associação civil, sem fins lucrativos, reunindo sete municípios catarinenses da região da UHE Foz do Chapecó com o propósito de representar estes em assuntos relacionados às atividades de preservação ambiental [14].

frequentes foram realizadas sob a liderança do CBH do Ibicuí de forma a estruturar um Comitê amplo que potencializasse as discussões e instrumentalizasse a sociedade na gestão dos recursos hídricos.

Todavia, é preciso relativizar a eficiência dos CBH assinalando que nem sempre as instituições locais têm “capacidade técnica ou administrativa para deliberar ou executar efetivamente”, o que fica agravado quando “interesses políticos locais são caracterizados por clientelismo, corrupção ou outros padrões que fazem com que as decisões políticas não sigam as prioridades técnicas” (ABERS, 2005).

Nesta perspectiva, a democracia estaria comprometida “quando elites locais conseguem monopolizar os processos decisórios ou quando a sociedade civil não é bem organizada”. Além dessas limitações, as autoras questionam o poder de decisão desses espaços tendo em vista aspectos políticos e econômicos (ABERS, 2005).

Avançando na discussão acerca dos processos decisórios de uso da água, é possível questionarmos até que ponto os espaços aparentemente democráticos como o CBH podem ser entendidos como autoritários. Considerando a coexistência de aspectos como o “autoritarismo”, o “tecnicismo”, o “elitismo” e o “pluralismo” nesses espaços, esta relação começaria pelo fato de que, “tecnicamente”, o Estado estabelece as ações prioritárias, (determinada forma de uso da água), sendo que as regras decisórias e os agentes envolvidos passam pela homologação do mesmo (MASSARDIER, 2008). Logo, é possível questionarmos acerca do autoritarismo presente na conformação desses espaços.

Ainda sob a luz da mesma proposta, o “pluralismo” de agentes formando espaços decisórios como os Comitês podem representar, em essência, um mascaramento do “elitismo”, já que os grupos menores tendem ao alinhamento com os mais poderosos. Indo além, o autor chama a atenção para a possibilidade do “caráter ‘adhocrático’ de coalizões fechadas”, segundo o que, podem ocorrer acordos, parcerias e alianças externamente ao espaço decisório formalmente estabelecido, mas que, por envolver indiretamente representantes de grupos e interesses presentes no espaço decisório, podem acabar interferindo nos resultados das decisões nesses espaços (MASSARDIER, 2008).

As potencialidades desta forma de deliberação sobre os recursos hídricos são notórias. Em contrapartida, o que percebemos é uma significativa falta de sinergia entre a sociedade civil e o Estado no sentido de organizar essas instâncias em contextos alheios às discussões pontuais como a instalação de hidrelétricas.

## Conclusão

A hidreletricidade está presente na discussão sobre os recursos hídricos no Brasil desde o final do século XIX. Este processo social complexo e permeado por relações de poder encontra-se em um estágio onde a bacia hidrográfica é a unidade fundamental de análise e o Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH) é a instância onde a descentralização e a democracia estão em maior evidência.

Embora o atual modelo tenha avançado no que diz respeito à democratização, no tocante ao remanejamento populacional há uma instabilidade institucional que poderia ser equacionada com a inclusão efetiva deste tema na pauta dos CBH.

Na bacia do rio Uruguai, a Sociedade Civil tem se mobilizado, porém, o que ainda parece insuficiente é a ação estatal. Levando em conta o Artigo 29, § 1 da Lei 9433/97, que atribui ao Estado a competência de “tomar as providências necessárias à implementação e ao funcionamento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos”, podemos concluir que esta iniciativa poderia ser mais efetiva. Sem subestimar o papel das organizações civis, os recursos para a estruturação e manutenção dos espaços decisórios precisam passar pela capacitação e homologação dos órgãos competentes.

Além do descompasso entre a evolução do sistema hidrelétrico e da gestão da água através dos CBH, é preciso ressaltar que mesmo os Comitês estando instalados, seu poder decisório precisa da chancela do Estado, por outro lado, no caso do remanejamento populacional, este seria mais um fator de garantia na qualidade do modelo de gestão dos recursos hídricos no Brasil.

Como resta evidente os CBH tem um enorme potencial para qualificar a gestão do território e a gestão estatal, já que essa é uma de suas atribuições institucionais. Não obstante, este trabalho demonstra que este espaço ainda atua de forma muito acanhada sobre o tema da gestão. Isto revela um desperdício institucional já que, muitas vezes, atores políticos e gestores públicos e privados buscam ou tencionam pela criação de instituições de gestão territorial que superem as delimitações geográficas ou político institucionais.

Finalmente, cremos que a inserção do remanejamento populacional na pauta dos Comitês de Bacia Hidrográfica pode representar um avanço significativo no sentido da garantia da quantidade, qualidade e acesso da sociedade aos recursos hídricos, sobretudo ao que concerne à exploração da hidreletricidade.

## Referências

ABERS, Rebeca; JORGE, Karina Dino. *Descentralização da gestão da água: por que os comitês da bacia estão sendo criados? Ambiente & Sociedade*, v. 8, n. 2, jul/dez. 2005. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/317/31780206.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2012.

ANA - Agência Nacional de Águas (Brasil). *O Comitê de Bacia Hidrográfica: o que é e o que faz?* Brasília: SAG, 2011. (Cadernos de capacitação em recursos hídricos v.1)

ANEEL. *Bacia do Rio Uruguai*. Disponível em: <[www.aneel.gov.br/area.cfm?id\\_area=111](http://www.aneel.gov.br/area.cfm?id_area=111)>. Acesso em: 27 nov. 2012.

ARRETCHE, Marta. *Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo*. RBCS, V. 14, No. 40. p. 111-141. 1999.

BARTOLOMÉ, Leopoldo José. *Esquema de reassentamento populacional como processos sociais: questões conceituais e metodológicas*. In: ARENSBERG, Walter. *Barragens, desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo: [s.n.], 2000, p. 163-167.

BRASIL. *Lei Estadual/RS nº 10.350, de 30 de dezembro de 1994. Institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Rio Grande do Sul*.

BRASIL. *Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos (“Lei das Águas”)*.

BRASIL. *Termo de Acordo: Política, diretriz e critérios para remanejamento da população atingida pela implantação do Aproveitamento Hidrelétrico de Foz do Chapecó*. Nonoai-RS, 24 nov. 2004.

CARDOSO, Maria Lúcia de Macedo. *Desafios e potencialidades dos comitês de bacias hidrográficas*. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 55, n 4, 2003, pp. 40-41.

DAHL, Robert. *Poliarquia*. São Paulo: EDUSP, 1997.

FCE - FOZ DO CHAPECÓ ENERGIA. *Projeto Básico Ambiental*. Porto Alegre-RS, Abril, 2003.

MAGALHAES JR., Antônio. *Variáveis e desafios do processo decisório no contexto dos Comitês de Bacia Hidrográfica no Brasil*. *Ambiente & Sociedade*, Campinas-SP, 2001, jun. n.8, pp. 21-48.

MAINWARING, Scott. BRINCS, Daniel & PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal (2001). Classificando regimes políticos na América Latina, 1945 – 1999. **DADOS**. Rio de Janeiro, V 44, N 4, p. 645 – 687.

MASSARDIER, Gilles. Les espaces non pluralistes dans les démocraties contemporaines. In: DABÈNE, Olivier; GEISSER, Vincent; MASSARDIER, Gilles. *Autoritarismes démocratiques et démocraties autoritaires au XXIe siècle: convergences Nord-Sud: mélanges offerts à Michel Camau*. Paris: La Découverte, 2008, pp. 29-57.

[O 'DONNELL, Guillermo](#). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova* [online]. 1998, n.44, pp.27-54 .

PASE, Hemerson Luiz . Políticas públicas e infraestrutura: a agenda do setor elétrico brasileiro. *Revista Debates (UFRGS)*, v. 6, p. 107-127, 2012.

PORTO, Monica F. A.; PORTO, Rubem La Laina. Gestão de bacias hidrográficas. *Estudos Avançados*, São Paulo, 2008, vol.22, n. 63, pp. 43-60.

REBOUÇAS, Lidia Marcelino. *O planejado e o vivido: o reassentamento de famílias ribeirinhas no Pontal do Paranapanema*. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2000.

ROCHA, Humberto José da. *Relações de poder na instalação de hidrelétricas*. Passo Fundo-RS: EDUPF, 2013.

TUCCI, Carlos Eduardo Morelli; MENDES, Carlos André. *Curso de Avaliação Ambiental Integrada de Bacia* - Ministério do Meio Ambiente – Brasília: Rhama Consultoria Ambiental, 2006.