

Franklin Daniel Rothman

Ph.D. em Sociologia, Professor-Adjunto do Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa. E-mail: frothman@ufv.br.

Raízes

Vol. 21, Nº 01, jan.-jun./2002

A r t i g o

## POLÍTICA AMBIENTAL E LUTAS DE RESISTÊNCIA A BARRAGENS EM MINAS GERAIS: UM ESTUDO DE CASO<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente trabalho examina a participação comunitária no processo de avaliação do impacto ambiental em dois projetos de construção de barragens hidrelétricas no Estado de Minas Gerais, Brasil, no contexto da privatização do setor elétrico no país. Procura-se explicitar os efeitos e o modo como o apoio de um ambientalista, de segmentos progressistas da Igreja e de uma universidade contribuiu para a participação da população atingida, o que a levou a contestar os planos de construção de uma das barragens. Examina-se também como, em uma situação similar, tal processo não ocorreu. Os resultados sugerem que, sob determinadas condições, reformas institucionais anteriores podem facilitar o empoderamento (*empowerment*) das populações ameaçadas pelos projetos de construção de barragens, capacitando-as a influenciar os processos de decisão na área ambiental e energética.

**Palavras-chaves:** represas, movimento social, barrageiros.

### ABSTRACT

This article examines community participation in the process of environmental impact assessment of two hydroelectric dam projects in the state of Minas Gerais, Brazil in the context of privatization of Brazilian electrical sector. It focuses on how support of church, university and environmental activists enabled a dam-affected rural community and its leaders to effectively contest dam plans. Findings suggest that, under certain conditions, prior institutional reforms can facilitate the empowerment of affected people, enabling them to influence environmental decision-making and energy policy.

**Key words:** dams, environmental policy, community participation.

### INTRODUÇÃO

Na década de 80, o movimento nacional emergente de pessoas atingidas por barragens no Brasil, contando com o apoio de organizações não-governamentais (ONGS) e de ambientalistas internacionais, mobilizou populações locais em protestos contra grandes barragens que haviam provocado impactos sociais e ambientais negativos. Essas pressões, somadas à crescente incapacidade das empresas estatais obterem empréstimos para investimento em desenvolvimento, resultaram na suspensão da construção de

novas grandes barragens, no final da década de 1980. A privatização do setor hidrelétrico na década de 90 incentivou propostas de consórcios de empresas privadas, proporcionando uma nova leva de projetos de barragens. Esse número de projetos, crescente, mas menos visível politicamente, fez com que as campanhas, fruto da aliança transnacional emergente dos atingidos por barragens, contra os grandes e mais polêmicos projetos de barragem, se tornassem obsoletas. No entanto, nova legislação e regulamentação, aprovadas no contexto da transição democrática, da metade para o final de década de 80, criaram ca-

<sup>1</sup> Trabalho apresentado ao Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia e Economia Rural (SOBER), realizado em Recife, PE, de 5 a 8 de agosto de 2001, a partir de pesquisa realizada com apoio financeiro da FAPEMIG e do CNPq e com o apoio institucional da UFV e do Program in Latin American and Latino Studies, da University of Califórnia, Santa Cruz, onde o autor realizou estudos de pós-doutoramento, como bolsista do CNPq. O autor agradece a Jonathan Fox, Pamela Oliver e David Goodman, pelos comentários detalhados em versões anteriores deste trabalho. Agradecimentos também são dirigidos aos professores e alunos da UFV, que participaram dos projetos de extensão e pesquisa; aos militantes da Igreja Católica, ambientalistas e pessoas atingidas por barragens do Alto Rio Doce, MG; como também aos técnicos da FEAM-MG, Eletrobrás e CEMIG, que colaboraram com a pesquisa. Uma versão anterior deste trabalho foi apresentada ao 71<sup>st</sup> Annual Meeting of the Pacific Sociological Association, de 23 a 26 de março de 2000, em San Diego, Califórnia, USA.

nais institucionais com potencial para o gerenciamento de conflitos, mesmo aqueles conflitos gerados pelos projetos de barragens construídas por empresas privadas.

Até o final do ano 2000, mais de 15 projetos de construção de barragens hidrelétricas, na região da Zona da Mata de Minas Gerais, estavam em processo de licenciamento ambiental, ou já em operação. Este trabalho analisa o processo de avaliação do impacto ambiental de dois projetos, durante o período 1995 a 2000, e os fatores que levaram a resultados divergentes. A questão central é: quais foram as condições que fizeram com que a legislação ambiental funcionasse como fator fundamental no êxito da luta de resistência de uma das comunidades, e não o foi com relação à outra.

#### 1. GRANDES BARRAGENS, IMPACTO AMBIENTAL E PROCESSO POLÍTICO

Estudos elaborados por cientistas sociais do Banco Mundial mostram que o deslocamento involuntário provoca a deterioração da organização social e o empobrecimento de populações locais (CERNEA, 1991:15). Segundo o relatório da Comissão Mundial de Barragens, 40 a 80 milhões de pessoas foram deslocados pelas grandes barragens durante os últimos 50 anos (WORLD, 2000a). Durante as décadas de 60 e 70, grandes barragens e outros projetos de desenvolvimento de grande escala tiveram impactos negativos nos recursos naturais, nos ecossistemas, nos meios de vida e na cultura de populações rurais dos países em desenvolvimento.

No Brasil, no contexto do “ciclo de protestos”, durante o período de 1978 a 1987 (ROTHMAN, 1996), os impactos sócio-ambientais de grandes barragens provocaram sérias confrontações entre as populações atingidas por barragens e o setor elétrico<sup>2</sup>. Ao final de década de 70 e início da década de 80, o regime autoritário brasileiro implementou a política de abertura controlada, procurando conter as pressões da sociedade civil pela democratização

do país. Nesta conjuntura aprovou-se a Lei Nacional de Política Ambiental, em 1981.

No meio da década de 80, no contexto da transição democrática no Brasil e em resposta a pressões nacionais e internacionais, o setor elétrico começou a se reestruturar, para cumprir a exigência da legislação de licenciamento ambiental, que se apresentava como pré-requisito para a operação de barragens hidrelétricas. A licença ambiental seria outorgada por um órgão estadual ou federal, independente do setor elétrico. A legislação ambiental foi regulamentada pela resolução 001 (1986) do CONAMA (Conselho Nacional de Meio Ambiente), que exigia que o empreendedor elaborasse estudos e um relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA).

Como resultado de pressões de ONGs, do governo dos Estados Unidos entre outros governos, e de uma mudança na presidência do Banco Mundial, este organismo tomou medidas para fortalecer sua capacidade de interferência na questão ambiental. Na reorganização de 1987, sob a presidência de Conable (1986-1991), criou-se o Departamento Ambiental. Por sua vez, as orientações desse Departamento influenciaram as políticas da Eletrobrás, que promoveu a participação comunitária e estabeleceu parâmetros para a negociação com as populações locais atingidas por barragens com as companhias estatais regionais do setor elétrico. (ELETROBRÁS, 1994).

A participação pública foi vista como essencial à implementação dos estudos de impacto ambiental. Na legislação e na regulamentação acima citadas, os movimentos populares e outros grupos teriam oportunidade de participar do processo de avaliação de impacto ambiental, mediante audiências públicas<sup>3</sup> a serem realizadas para apresentação do EIA/RIMA e comentários sobre este. No entanto, segundo LEIS (1997: 237), processos de avaliação de impacto ambiental não têm constituído espaço institucional eficaz para participação popular. Leis alegou que a grande maioria dos EIAs é elaborada para justificar o projeto em sua forma original, não para iniciar processo de negociação<sup>4</sup>. Para explicar as condições nas quais o EIA

<sup>2</sup> Entre os primeiros movimentos regionais de atingidos por barragens estão o movimento contra a barragem hidrelétrica de Itaparica no Vale do São Francisco, no Nordeste, que teve a coordenação do Pólo Sindical; e o movimento dos atingidos pelas barragens do rio Uruguai, conhecido hoje como MAB-Sul (ROTHMAN, 1993; 1996). O Movimento Nacional dos Atingidos por Barragens (MAB ou MNAB) foi criado em 1991. Há cinco movimentos regionais afiliados ao MAB.

<sup>3</sup> Em 1987, o CONAMA tornou obrigatória a audiência pública em todos os procedimentos de estudo de impacto ambiental, quando 50 ou mais cidadãos, o Ministério Público ou alguma ONG assim o solicitassem.

<sup>4</sup> Segundo AGRA FILHO (1993), que analisou 20 estudos e relatórios de impacto ambiental de diversos

e, em particular, as audiências públicas, se tornaram espaço para participação comunitária eficaz, este trabalho se valeu de estudos dos processos políticos, disponíveis na literatura científica sobre os movimentos sociais.

De maneira crescente, pesquisadores que representam diferentes tradições teóricas têm enfatizado a importância desses três conjuntos de fatores em movimento sociais: estruturas de mobilização, processos de *framing* e estruturas de oportunidades políticas (McADAM, McCARTHY e ZALD, 1996). As estruturas de mobilização se referem aos veículos coletivos, tanto formais quanto informais, mediante os quais as pessoas se mobilizam para participar de ação coletiva.

Teóricos do processo político destacaram a importância do sistema político mais amplo no condicionamento das oportunidades para ação coletiva. O conceito de estruturas de oportunidade política se refere, de modo geral, às dimensões do sistema político que facilitam ou restringem a emergência e a sustentação dos movimentos sociais. TARROW (1989; 1994) dividiu o conceito, analiticamente, em quatro componentes gerais: o grau de abertura da comunidade política; a estabilidade ou a instabilidade de alinhamentos políticos; a presença ou ausência de aliados nas elites ou de grupos de apoio; e, por último, a tendência e a capacidade de repressão do Estado. FOX (1996: 1090) usou “oportunidades políticas” como conceito para analisar padrões de apoio mútuo construtivo entre atores políticos do Estado e da sociedade civil, os quais “desafiam abordagens ‘de mão-única’ de relações Estado-sociedade”. De maneira semelhante, LEMOS (1998) mostrou como metas compartilhadas e respeito mútuo entre tecnocratas progressistas e movimentos populares, especialmente com referência à participação popular, podem contribuir para resultados positivos aos movimentos.

No entanto, a década de 90 trouxe mudanças na estrutura de oportunidade política. Políticas neoliberais de reestruturação econômica e privatização do setor elétrico brasileiro incentivaram a formação de consórcios privados. A meta governamental foi aumentar os investimentos no setor privado, mediante construção de hidrelétricas para geração de energia elétrica destinada ao uso industrial. A Lei de Concessões de Serviços Públicos, de 1995, refinou

a base do novo modelo, mas faltaram garantias dos direitos das populações atingidas (BERMANN, 1995). Resumindo: a privatização e a reestruturação do setor elétrico brasileiro pareciam ser um passo para trás, uma vez que empresas estatais haviam começado, até certo ponto, a institucionalizar questões ambientais e sociais, tendo se estabelecido as políticas de avaliação de impactos ambientais como um dos poucos instrumentos institucionais disponíveis às populações atingidas. Esta situação levou um crítico a afirmar que, no Brasil, a privatização do setor elétrico “ameaça os avanços políticos e institucionais da década de 80, a respeito da participação dos atingidos no processo de tomada de decisões de barragens hidrelétricas” (VAINER, 1999). Em resposta a essas mudanças na estrutura de oportunidades políticas surge o Movimento dos Atingidos por Barragens, MAB, o qual em conjunto com os grupos de apoio começaram a mobilizar as populações atingidas, algumas das quais apresentaram resistência à construção de barragem. Na microbacia do Alto Rio Doce, na Zona da Mata de Minas Gerais, assessores incentivaram a organização de comissões e associações pelas comunidades atingidas por barragens.

A Zona da Mata de Minas Gerais compreende uma área de 36.012 km<sup>2</sup>, que corresponde a 6,4% da superfície do estado. É constituída por 127 municípios e, em 2000, possuía uma população estimada em 2.017.728 habitantes, 23,4% destes residentes na zona rural<sup>5</sup>. Na área atingida pelas barragens na Zona da Mata, a população é composta, principalmente, por pequenos produtores rurais – proprietários, meeiros e assalariados rurais – cuja renda média é de um a dois salários mínimos.

Usou-se no presente trabalho, como estratégia de pesquisa, o estudo de caso comparativo. Ainda que limitada em sua abrangência geográfica, essa estratégia permitiu o contraste de duas lutas de resistência em contextos diferentes. A seleção dos casos procurou garantir a diversidade máxima nas características dos projetos, nas principais variáveis e nos principais resultados. O primeiro caso foi o Projeto Unidade Hidrelétrica Emboque, da Companhia Força e Luz Cataguazes Leopoldina, escolhido em virtude do empreendedor ser nacional e de possuir o maior número de projetos de usinas hidrelétricas na região, em

projetos de desenvolvimento, incluindo barragens hidrelétricas, esses projetos não analisam as alternativas, observação enfatizada, também, por GOODLAND (1999) e pelo Relatório da Comissão Mundial de Barragens (WORLD 200b).

<sup>5</sup> Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP). Centro de Estatística e Informações (CEI). População Residente por Situação de Domicílio – Regiões de Planejamento de Minas Gerais – 1970, 1980, 1991, 1996, 2000. Dados básicos: IBGE, Censo Demográfico de Minas Gerais, 2000 (dados preliminares).

processo de licenciamento no Conselho Estadual de Política Ambiental. Já o segundo caso, o projeto UHE Pilar, do consórcio ALCAN/Fiat, inicialmente encabeçado pelo Grupo Fiat, foi escolhido em razão do novo papel assumido por este Grupo automobilístico, como empreendedor na geração de energia elétrica para seu próprio consumo, e também por ser uma empresa transnacional e de grande porte. Também influíram na escolha deste segundo caso, as dimensões do empreendimento e o grande impacto do projeto na região.

No caso do Projeto Emboque, os dados foram obtidos da observação participante e de relatos escritos, verbais e filmados, obtidos com os padres da Igreja Católica, e com ativistas ambientalistas e alunos da UFV, participantes de atividades de pesquisa e extensão na área. Já no caso do Projeto Pilar, as fontes de dados foram observação participante, questionários aplicados a uma amostra intencional de 105 pessoas atingidas e análise dos estudos e relatórios de impacto ambiental. Também foram feitos contatos com representantes do consórcio inicialmente do Grupo Fiat e, subseqüentemente, da ALCAN.

## 2. O PROJETO EMBOQUE

O Projeto Emboque da Cataguazes-Leopoldina<sup>6</sup>, iria inundar 2,95 km e afetar, diretamente, 93 famílias. Em 1995, a empresa solicitou licença prévia. A comunidade atingida, mal informada e desorganizada, perdeu o prazo-limite para solicitar audiência pública. No final de 1995, líderes comunitários pediram assistência à da Comissão Pastoral da Terra de Minas Gerais (CPT-MG), porém já tardiamente. Numa reunião com os atingidos pela barragem de Emboque, ao final de 1995, o agente da CPT resumiu as informações do Relatório de Impacto no Meio Ambiente (RIMA) e prestou assistência à organização inicial da população atingida pelo projeto da barragem. Os atingidos, por sua vez, elegeram um comitê executivo para representá-los nas discussões e nas negociações com o empreendedor. Entre eles, destacou-se a presença de uma professora da comunidade atingida e de um jovem meeiro rural, que trabalhava em tempo parcial, também como assalariado urbano, o qual havia tinha opiniões contrárias à construção da UHE.

De fato, o processo de organização se inicia com a reunião ainda incipiente das famílias atingidas, na qual o agente da CPT recomenda a consolidação da organização dos atingidos e seu compromisso unânime com uma estratégia de negociação coletiva com o empreendedor mediada pelos seus representantes no Comitê Executivo. Este encaminhamento, no entanto, foi recusado por alguns proprietários das maiores glebas atingidas, insistindo na autonomia para negociação individual, a partir de contatos já iniciados pelos representantes da Cataguazes Leopoldina, interessados em fixar separadamente os valores das indenizações.

No entanto, o empreendedor já havia obtido vantagem mediante solicitação de licença prévia, sem informar à comunidade sobre seu direito de pedir audiência pública. A empresa usou também sua presença institucional na comunidade para iniciar negociações individualizadas com alguns proprietários, com vistas à aquisição de suas propriedades pelo valor de indenização, contribuindo assim para a desagregação do movimento e divisão de interesses entre os atingidos. Posteriormente ao ocorrido, dois membros do comitê executivo arrefeceram suas críticas às ações do empreendedor. Este fato foi interpretado por algumas pessoas da comunidade como ação de cooptação, por parte do empreendedor, em relação aos membros do Comitê Executivo. Alegaram que o jovem meeiro tinha sido empregado pelo empreendedor e que a professora havia sido prometida uma vaga na escola nova. Deste modo, o Comitê Executivo, dividido e indeciso, tinha pouco poder de barganha. Nessas condições de falta de efetiva organização da população atingida, da inexistência de audiência pública para mobilizar a opinião pública, e com isso desencadear pressão política bem como arrolar argumentos técnico-científicos, a FEAM aprovou, rapidamente, o EIA e, com relativamente poucas condições, outorgou as licenças prévia e de instalação da UHE Emboque.

Quando os atingidos protestaram, a Cataguazes-Leopoldina usou influência política local e regional (GAVEN-TA 1982: 58), para controlar o movimento social. Uma das tentativas dos atingidos, ao apresentar queixas e reivindicações, foi frustrada, quando a polícia os impediu de entrar nos escritórios da empresa. Durante as negociações individuais, vários atingidos sentiram-se insatisfeitos, em decorrência dos valores baixos e do critério desigual de

<sup>6</sup> Cataguazes-Leopoldina tem presença institucional na Zona da Mata mineira desde que foi fundada, em 1905. Sua atividade principal na distribuição e na comercialização de energia elétrica permitiu a presença de pessoal técnico e administrativo nas localidades afetadas pelo Projeto Emboque.

compensação. Sentindo-se “passado para trás”, um atingido não suportou o ocorrido e pôs fim à própria vida. Uma mulher teve sua modesta habitação destruída sem seu consentimento formal. Alguns proprietários que resistiram ao deslocamento negociado tiveram suas terras desapropriadas judicialmente. Finalmente o governo estadual outorgou a licença de operação da barragem, que foi fechada dando lugar ao subsequente enchimento do reservatório. Segundo técnicos da FEAM e alguns padres, vários problemas humanos e ambientais, decorrentes da construção da barragem, ainda permaneciam sem solução até o final de 2000.

### 3. O PROJETO PILAR

A UHE Pilar seria uma grande barragem com altura de 67 metros, que iria deslocar 133 famílias, a grande maioria de pequenos agricultores do município de Guaraciaba. Além do mais, oscilações acentuadas diárias nos níveis das águas do rio Piranga, que passa no centro do outro município afetado, Ponte Nova, criaria sérios problemas ambientais e sociais.

Durante 1995, o consórcio ALCAN/Fiat teve presença estratégica na comunidade rural de Guaraciaba, conhecida como Casa Nova. Pessoas atingidas identificaram a presença do empreendedor na forma de mensurações dos níveis da água, pedidos para as escrituras das casas, visitas domiciliares que visavam iniciar negociações individuais para compra de terra e entrevistas com aplicação de questionários<sup>7</sup>. Em alguns casos, representantes do empreendedor até especificaram uma data para iniciar a construção da barragem, apesar de nenhum cronograma ter sido aprovado pela FEAM. A resposta dos atingidos a nosso questionário revelou que esses contatos iniciais deixaram a impressão, entre muitos residentes, de que a construção da barragem era inevitável.

Dentro da comunidade rural diretamente afetada, um jovem agrônomo, cujo pai tinha uma grande propriedade localizada em lugar estratégico para a barragem, foi instrumental na organização de uma associação comunitária de pessoas atingidas pelo projeto. Ex-aluno da Universidade Federal de Viçosa, ele fez os contatos iniciais com o projeto de extensão da UFV. Conforme a literatura dos movimentos sociais, “o limite entre instituições ‘externas’ e agentes ‘internos’ freqüentemente não está claro” (ROTHMAN e OLIVER 1999: 43). Nesse sentido, ele era uma “ponte de rede”, visto que facilitava o fluxo de informações e recursos entre a comunidade afetada e a rede de apoio das ONGS.

Um pequeno produtor foi eleito presidente da associação dos atingidos e desempenhou papel importante na sustentação da mobilização dos outros agricultores atingidos. Nos foros públicos, ele usou discurso de resistência e eloqüência poética, ao contestar as afirmações de representantes do consórcio de que o projeto de barragem iria trazer modernização e progresso<sup>8</sup>. O setor progressista da Igreja Católica também contribuiu muito para a resistência, mobilizando e fortalecendo redes preexistentes de parentesco, amizade e religião. Um ativista local, pequeno empresário e ambientalista<sup>9</sup>, também atuou como “ponte de rede” entre a comunidade atingida e as elites políticas municipais e a sociedade civil. Para ele, a proposta da barragem do Pilar provocava riscos sérios à vida humana e à natureza, ameaçando a vida dos rios, a saúde pública, os meios de vida no campo, a própria sobrevivência da comunidade e, assim, a própria reprodução da vida humana na área<sup>10</sup>.

O consórcio alegou que aumentos garantidos na disponibilidade de energia elétrica iriam impulsionar o desenvolvimento industrial e receitas significativas dos *royalties*. O ambientalista e seus aliados, entre as elites municipais, convenceram as autoridades locais a estabelecer uma comissão para avaliar o impacto econômico do

<sup>7</sup> A empresa de consultoria THEMAG havia sido contratada pelo Consórcio para elaborar os estudos de impacto ambiental.

<sup>8</sup> Em depoimentos em audiências públicas ele disse: “... não tem valor que vocês possam pagar que vai compensar a gente não poder abrir nossas janelas e ver o rio”. “Seu lago pode ser belo, mas não vai ter voz. Nosso rio está vivo e está sempre falando. Eu sempre escuto de minha casa”. Seus depoimentos tiveram influência significativa na aprovação (derrubando o veto do Governador) da Lei 12812/98 de Minas Gerais.

<sup>9</sup> Presidente da ONG local, ASPARPI – Associação dos Pescadores e Amigos do Rio Piranga.

<sup>10</sup> O raro surubi do Rio Doce iria desaparecer. Durante a operação da barragem, o aumento de esgoto no rio, somado à queda acentuada no fluxo das águas, (principalmente na época da seca) agravaria severamente a contaminação e o aumento da incidência de doenças transmitidas pela água. A proximidade (13 km) do centro de Ponte Nova colocaria em risco milhares de vidas.

Projeto Pilar na administração do município de Ponte Nova. As conclusões da Comissão contestaram as previsões do Consórcio, visto que a prefeitura municipal teria de gastar muito mais na infra-estrutura do que a receita proveniente da construção da barragem. Ao final, o prefeito municipal retirou seu apoio público ao Projeto Pilar.

Para complementar essas táticas das lideranças locais e do segmento progressista da Igreja, professores participantes do projeto de extensão da UFV realizaram ações que visaram preparar os atingidos para participarem, efetivamente, da audiência pública. Mediante processo participativo, durante alguns meses, eles simplificaram a linguagem técnica dos estudos e do relatório de impacto ambiental e ajudaram as pessoas atingidas a analisar os prováveis impactos sociais e ambientais da barragem, comparando suas próprias percepções sobre sua realidade natural e social com a análise apresentada pelo EIA/RIMA. Dessa maneira, os próprios atingidos identificaram deficiências nos estudos oficiais, adquiriram experiência e confiança e participaram efetivamente na audiência pública. Os professores complementaram essa participação dos atingidos, elaborando parecer técnico multidisciplinar, que continha críticas ao EIA/RIMA, tendo o mesmo parecer sido apresentado na audiência pública e submetido à FEAM. Embora houvesse contatos com assessores da ONG Internacional Rivers Network e com ONGs ambientalistas, na Itália e no Canadá, não houve nenhuma pressão sobre a Fiat ou sobre a ALCAN, ou mesmo apoio para a campanha local proveniente da rede transnacional de ONGs.

Audiências públicas, uma local e outra estadual, foram realizadas, respectivamente em maio e em setembro de 1997, e se caracterizaram pela crítica contundente ao EIA/RIMA e pela forte oposição ao Projeto Pilar. Em novembro de 1997, a equipe técnica da FEAM apresentou ao Conselho Estadual do Meio Ambiente (COPAM) parecer técnico que recomendava a aprovação da licença prévia. No entanto, o parecer incorporou várias críticas feitas pelos professores e pela comunidade, e incluiu expressivo número de condicionantes que exigiam diversos estudos complementares. Essas condicionantes exigiram que o Consórcio Pilar internalizasse vários custos sociais e ambientais à obra, tornando necessária uma reavaliação da viabilidade do projeto, tanto financeira quanto ambiental. A pedido do prefeito municipal de Guaraciaba, o COPAM concordou em marcar uma segunda audiência pública (fato sem precedentes), a qual

foi realizada, naquele município, em maio de 1998, caracterizada, novamente, por forte oposição ao Projeto Pilar. Finalmente, durante o primeiro semestre de 1999, a Fiat desistiu formalmente do Projeto, retirando-se do Consórcio. A comunidade comemorou sua vitória; no entanto, no início de 2001, uma pesquisa de campo, contratada pela ALCAN, sondou as possibilidades de implementar revisões no projeto para obter aceitação dos críticos. Mais uma vez a comunidade se preparou para a mobilização.

#### 4. ANÁLISE COMPARATIVA E CONCLUSÕES

Por que, no caso do Projeto Emboque, o empreendedor local Cataguazes-Leopoldina conseguiu a aprovação do licenciamento ambiental e construiu a barragem, enquanto a empresa transnacional gigante, Fiat, abandonou o Projeto Pilar? No caso do primeiro, a falta de acesso da comunidade a uma audiência pública foi um dos principais fatores desfavoráveis à comunidade atingida. Consistente com as abordagens teóricas de processo político, faltavam à comunidade as estruturas de mobilização necessárias, qual sejam, solidariedade, liderança forte e redes sociais, razão pela qual que não se conseguiu obter presença em tempo hábil, sustentada de entidades de apoio, bem como não se foi capaz de construir uma eficaz associação representativa dos atingidos. Se existentes, as estruturas de mobilização poderiam conduzir a uma audiência pública e neutralizar a presença contínua dos técnicos da empresa. Portanto, faltava à comunidade um canal institucional para mobilizar as críticas políticas e científicas aos estudos de impacto ambiental. Além disso, as divisões internas impediram a negociação coletiva. Nessas condições, faltava aos atingidos as condições necessárias para influenciar o órgão estadual de meio ambiente e pressionar o empreendedor.

Do ponto de vista do empreendedor, certos aspectos facilitaram sua ação na área. Como é o distribuidor de energia elétrica de longa data na região, a Cataguazes-Leopoldina tinha influência econômica e política regional e estadual, bem como presença na comunidade, mediante escritórios locais, pessoal técnico e uso extensivo de comunicação radiofônica. A empresa alcançou seus objetivos, ao usar um discurso de negociação para obter o consentimento de muitos atingidos e ao aplicar pressões sobre outros que resistiam.

Conceitos da abordagem de processo político também ajudam a explicar o resultado divergente do Projeto Pilar. O Grupo Fiat, apesar de sua influência econômica e política ampla no nível dos governos federal e estadual, era ator novo, tanto com respeito à construção de barragens, quanto à área afetada. Ademais, diferente do caso do Emboque, seus esforços para ganhar o apoio de proprietários rurais importantes e autoridades locais foram efetivamente contestados pela aliança de atingidos e pelos seus assessores.

Líderes comunitários conseguiram acesso permanente a entidades de apoio e a suas redes de informação e comunicação. No meio rural, essa aliança usou um discurso que caracterizava a construção da barragem como a destruição (perda) de sua cultura e de seu meio de vida. No meio urbano, soube-se caracterizar (*frame*) a questão da barragem de maneira dramática, qual seja, uma ameaça à saúde e à vida humana. Depois, representantes desses grupos resumiram os estudos de impacto ambiental, em linguagem simples, e ajudaram os atingidos a comparar as análises dos estudos com suas próprias percepções da realidade local. Esses fatores influenciaram a opinião pública e contribuíram para uma estrutura de oportunidades políticas mais favorável, em nível local. Esse processo sugere que uma comunidade que tem estruturas de mobilização eficazes, nesse caso, organização preexistente e liderança emergente, pode estar capacitada para usar mobilização popular, processos de *framing* e reformas institucionais anteriores, para contestar projetos de barragens, propostos por empresas privadas e que ameaçam os meios de vida e a cultura da comunidade.

Com referência à teoria dos movimentos sociais, os resultados e as conclusões sugerem que, no contexto do neoliberalismo, abordagens de processo político mais abrangente, que incorporarem na análise as interações entre o movimento popular e o opositor, no caso empreendedor privado, e entre o movimento popular e o Estado, podem ser úteis na investigação da continuidade e das mudanças nas dinâmicas dos movimentos. No caso do Projeto Pilar, a semelhança das críticas do estudo de impacto ambiental – feitas pelo grupo de apoio à população atingida e pelos técnicos do órgão estadual de meio ambiente – bem como o respeito mútuo entre esses atores políticos, é consistente com outras pesquisas (FOX 1996:1090 e LEMOS 1998), que contestam abordagens “mão-única” nas relações Estado-sociedade.

Além do mais, se, por um lado, há crescente reconhecimento da importância de redes transnacionais nas mobili-

zações locais, os resultados sugerem que, dentro de certas condições, esse apoio não seja pré-requisito para o sucesso de lutas locais. No caso do Projeto Pilar, a capacidade para influenciar no plano local e estadual as estruturas de oportunidade política, a habilidade de *framing* nos discursos e a eficácia nos processos de mobilização comunitária, bem como o uso das redes locais e regionais foram os principais fatores que influenciaram os resultados.

Quanto às implicações dos resultados e conclusões nas políticas de recursos energéticos e na gestão de recursos hídricos nos países em desenvolvimento, os casos estudados sugerem que, por um lado, processos de avaliação de impacto ambiental e mecanismos institucionais – em particular, audiências públicas – ofereçam oportunidades para que populações atingidas por barragens exerçam sua cidadania e reivindiquem seus direitos. Por outro lado, faltam a alguns grupos processos de empoderamento (*empowerment*) que facilitem o acesso a canais institucionais. Com base nessas conclusões, recomenda-se que nenhuma nova barragem seja construída sem a informação adequada e o consentimento prévio das populações atingidas, devendo o processo de participação deliberativa estar assegurado em todas as etapas do projeto, assim como garantido o direito à negociação coletiva; e que as entidades representativas das populações atingidas tenham acesso a verbas, para que possam contratar a entidade de sua preferência para prestar assistência técnica. A médio e a longo prazo, porém, políticas como essas ainda são insuficientes. Conforme conclusões da Comissão Mundial de Barragens (World 2000b), populações rurais devem ter voz efetiva na análise de potenciais de desenvolvimento para sua região e na escolha, de maneira informada e consensual, de projetos alternativos.

Ressalvando as particularidades dos casos estudados, os resultados e as conclusões sugerem que, mesmo em uma estrutura nacional e internacional de oportunidades políticas desfavorável aos movimentos sociais, reformas institucionais podem facilitar o *empowerment* das populações afetadas, as quais podem usar audiências públicas e outros espaços institucionais para melhorar a equidade social na tomada de decisões sobre as políticas e programas energéticos e ambientais. Pesquisas futuras poderiam incluir estudos de caso comparativos e transnacionais a respeito da participação de movimentos dos atingidos por barragens em processos de avaliação de impactos ambientais, além de estudos transnacionais dos efeitos do Relatório da Comissão Mundial de Barragens sobre políticas energéticas e de gestão de recursos hídricos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGRA FILHO, S. S. Os estudos de impactos ambientais no Brasil: uma análise de sua efetividade. Brasília: IPEA (Documento de Política, 3), 1993, 93 p.

BERMANN, C. Os atingidos por barragens e a privatização. Informativo do MAB, n. 12, São Paulo, agosto, 1995, p. 6-7.

CERNEA, M. M. Involuntary resettlement: social research, policy and planning. In: Cernea, M. M. (Ed.). Putting people first: sociological variables in rural development. 2ª edição. New York: Oxford University Press for the World Bank, 1991. p. 188-215.

ELETROBRÁS. COMASE. Comitê Coordenador das Atividades de Meio Ambiente do Setor Elétrico. Processos de interação do setor elétrico brasileiro com a sociedade. Rio de Janeiro: Eletrobrás, 1994. 170 p.

FOX, J. How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico. In *World Development*, v. 24, n. 6, Londres, 1996, p. 1089-1103.

GAVENTA, J. Power and powerlessness. Quiescence and rebellion in an Appalachian Valley. Urbana and Chicago: University of Illinois Press, 1982. 267 p.

GOODLAND, R. J. A. The role of social & environmental assessment in avoiding inadvertent decapitalization and in promoting sustainability. An informal view from the World Bank. In *Anais do MEETING OF THE INTERNATIONAL ASSOCIATION OF IMPACT ASSESSMENT (IAIA)*. Glasgow, 1999. Fargo, N. D., U.S.A.: IAIA, 1999. (<http://www.iaia.org/contents.htm>).

LEIS, H. R. Um modelo político-comunicativo para superar o impasse do atual modelo político-técnico de negociação ambiental no Brasil. In: Cavalcanti, C. (Org.). Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas. São Paulo: Cortez, Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1997, p. 232-247.

LEMOS, M. C. M. The politics of pollution control in Brazil: State actors and social movements cleaning up Cubatão. *World Development*, v. 26, n. 1, Londres, 1998, p. 75-87.

Raízes, Campina Grande, vol. 21, nº 01, p. 45-52, jan./jun. 2002

McADAM, D., McCARTHY, J.D., ZALD, M.N. Comparative perspectives in social movements. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

ROTHMAN, F.D. A emergência do movimento dos atingidos pelas barragens do Rio Uruguai, 1979-1983. In: NAVARRO, Z. (Org.). Política, protesto e cidadania no campo. As lutas sociais dos colonos e dos trabalhadores rurais no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Editora da Universidade, Universidade Federal de Rio Grande do Sul, 1996, p. 106-136.

ROTHMAN, F.D. Political process and peasant opposition to large hydroelectric dams: the case of the Rio Uruguai movement in southern Brazil, 1979 to 1992. Madison, Wisconsin, U.S.A, 1993. 439p. Tese de Doutorado (Ph.D.) em Sociologia, University of Wisconsin, Madison, 1993.

ROTHMAN, F.D., OLIVER, P.E. From local to global: the anti-dam movement in southern Brazil, 1979-1992. *Mobilization: an International Journal*, v. 4, n. 1, San Diego, 1999, p. 41-57.

TARROW, S. Power in movement: social movements, collective Action and mass politics in the modern state. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

TARROW, S. Struggle, politics and reform: collective action, social movements and cycles of protest. *Western Societies Paper No. 21*, Ithaca, NY: Cornell University, 1989.

VAINER, C. Processo de decisão: a privatização do setor elétrico brasileiro. Trabalho apresentado à CONSULTA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA DA COMISSÃO MUNDIAL DE BARRAGENS, 12-13 de agosto, 1999. São Paulo. (<http://www.dams.org>).

WORLD COMMISSION ON DAMS. Barragens e desenvolvimento: Um novo modelo para tomada de decisões. O relatório da Comissão Mundial de Barragens. Um sumário. London: Earthscan Publications, 2000a. 28 p.

WORLD COMMISSION ON DAMS. Dams and development. A new framework for decision making. The report of the World Commission on Dams. London: Earthscan Publications, 2000b, 404 p.