

A judicialização da questão hidrelétrica no Brasil

Resultado de investigação finalizada

Humberto José da Rocha (Universidade Federal do Pampa)

João Carlos Tedesco (Universidade de Passo Fundo)

Resumo

A judicialização da questão hidrelétrica no Brasil ressalta a assimetria nas relações de poder acerca da instalação dessas obras. Sob a perspectiva do conflito entre consórcios de empresas públicas e privadas e partes das populações locais, representadas sobretudo pelo Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), analisamos os efeitos de medidas judiciais como a Declaração de Utilidade Pública, o Termo de Acordo, o Depósito em Juízo e a Ação Civil Pública, componentes dos processos de instalação de hidrelétricas no Brasil. A partir do estudo do caso da UHE Foz do Chapecó, na bacia do Uruguai (Brasil), discutimos como essas medidas judiciais tendem a desequilibrar as relações de poder em favor dos consórcios sugerindo a concretização desses projetos alheamente aos argumentos contrários.

Palavras-Chave: Hidrelétricas, Judicialização, Relações Sociais

1 Introdução

O processo de instalação de Usinas Hidrelétricas de Energia (UHE) no Brasil acontece a partir da concessão de determinada parte do rio pelo Estado para consórcios¹ de empresas públicas e privadas que se encarregam da instalação e exploração da respectiva usina. Em se tratando de um processo social, os parâmetros que orientam a relação entre o consórcio e a população local atingida por determinada hidrelétrica são legados de casos anteriores ou representam novidades do caso em questão que poderão compor casos futuros. De qualquer forma, esses parâmetros são estabelecidos consensual ou litigiosamente a partir de relações de poder entre os diferentes agentes sociais envolvidos em cada caso.

Neste contexto, discutimos a judicialização da questão hidrelétrica no Brasil com base na pesquisa empírica sobre o processo de instalação da UHE Foz do Chapecó (855 MW), localizada no rio Uruguai (Brasil), com eixo entre os municípios de Alpestre (RS) e Águas de Chapecó (SC). Através de leilão promovido em março de 2001, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) concedeu a instalação e exploração da hidrelétrica para a Foz do Chapecó Energia S.A. (FCE)². A instalação implicou no deslocamento compulsório de parte da população local predominantemente de agricultores familiares com áreas de terra em média de 16 hectares. Conforme dados do Cadastro Socioeconômico realizado pelo consórcio, a hidrelétrica atingiria parcial ou totalmente 1.516 propriedades rurais totalizando 2.474 famílias, já que havia ainda mais de 700 famílias que não eram proprietárias de terras (meeiros, posseiros, arrendatários) (FCE, 2003).

Buscaremos compreender como se estabeleceram os parâmetros deste processo no que diz respeito à relação entre o consórcio responsável pela obra e a população local, representada

¹A Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 estabelece as normas gerais para as Parcerias Público-Privadas (PPP) prevendo que os projetos hidrelétricos sejam conduzidos pelas respectivas Sociedades de Propósitos Específicos (SPE).

² Esta Sociedade de Propósito Específico (SPE) tem composição acionária da CPFL (51%), Furnas (40%), CEEE (9%) e o restante no formato *Free Float*. A empresa passou a deter a concessão sobre a hidrelétrica por 30 anos, prorrogáveis por outros 30 anos.

individualmente ou por grupos sociais como o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), a Associação Mista dos Atingidos pela Barragem da Foz do Chapecó (AMISTA) e a Associação Amigos do Rio Uruguai e Afluentes (AARU).³ Analisaremos medidas judiciais como a Declaração de Utilidade Pública, que prevê o acesso do consórcio ao local da obra, o Termo de Acordo, que estabelece os parâmetros para as indenizações às propriedades rurais atingidas, o Depósito Judicial, enquanto forma de garantia de recebimento por parte dos atingidos em caso de desacordo como consórcio, e, finalmente, a Ação Civil Pública, que visa a demanda da população local coletivamente.

Nossa tese é de que essas medidas judiciais, mesmo que em essência possam representar caminhos legais para demandas legítimas, na questão hidrelétrica, têm se mostrado fator de desequilíbrio nas relações de poder entre os consórcios e as populações locais. Para além da assimetria de forças (econômicas, políticas), a recorrência ao judiciário no intuito de reclamar demandas legítimas, em pouco tem ajudado as populações locais, sendo que em alguns casos tem agravado esta assimetria em favor dos consórcios, significando, no limite, a instalação das hidrelétricas alheamente à vontade das populações locais.

2 A judicialização da questão hidrelétrica

A “judicialização da política” foi tratada nas Ciências Sociais inicialmente por Vallinder (1994), quando o autor dimensionou o termo como sendo tanto a transferência de decisões do legislativo e executivo para o judiciário, quanto à expansão dos métodos decisórios deste para outros espaços sociais que não sejam propriamente judiciais, sendo que, de uma forma ou de outra, o autor resume que “a judicialização envolve essencialmente transformar algo em uma forma de processo judicial” (VALLINDER, 1994, p. 91).

Em referência ao caso brasileiro, Vianna et al. (1999) explicam que a “judicialização das relações sociais” tende a acontecer em decorrência da desqualificação do Executivo e do legislativo, sobretudo da democracia, bem como da debilidade das ideologias, da religião, das estruturas familiares além das instituições mediadoras desta democracia, como os sindicatos, partidos políticos e associações. Neste cenário, o judiciário não chega a substituir os outros poderes, mas preenche um vazio deixado por estes de forma que do somatório dos casos pontuais decididos pelo judiciário, acaba se estabelecendo o que podemos chamar de “judicialização das relações sociais”.

No caso da hidreletricidade, passado mais de século desde a instalação da primeira hidrelétrica no Brasil (1883), o marco regulatório ainda demonstra muitas lacunas. A complexidade do tema se evidencia na interdisciplinaridade das discussões (econômico, político, social, ambiental, cultural) e na heterogeneidade de agentes sociais envolvidos, que compreendem desde grupos transnacionais até ribeirinhos que poucas vezes em suas vidas deixaram a barranca do rio.

O advento dessas obras de grande porte causa reconfigurações – além de geográfica – sociais onde as populações locais se organizam pró e contra essas usinas de acordo com a sua “condição de atingido”, que, como mencionamos em outra oportunidade, depende de uma “construção” legítima e legal que é feita a partir da relação dos diferentes grupos que representam essas comunidades e os consórcios (ROCHA, 2010).

Esta construção é buscada inicialmente através de acordos que quando homologados em determinado caso, se condizentes, tendem a servir de parâmetro para decisões futuras, o que, feito de forma contínua, acaba se tornando uma “codificação”, ou seja, um padrão para este tipo de discussão, ao passo que o desacordo, tem direcionado a questão para o campo judicial, onde, mesmo que se considere a influência de outros campos sociais (política, economia), as partes se dispõem a traduzir suas aspirações do mundo social segundo as regras técnicas jurídicas (BOURDIEU, 2009).

³ A AMISTA é uma associação de proprietários de terras atingidas, com o intuito negociar as indenizações com o consórcio. A AARU é uma associação que desenvolve programas ambientais no rio Uruguai e afluentes.

Então, a já referida complexidade de aspectos, agentes sociais e demandas envolvidas, somada à debilidade do marco regulatório, agravada por o que Zhouri, Laschefski e Paiva (2005, p. 113) identificam como uma “pouca sinergia” entre os órgãos estatais competentes (IBAMA, ANEEL, BNDES), fazem com que se estabeleçam relações conflituosas que podem ser percebidas recentemente em todos os locais previstos para instalações dessas obras. Esses conflitos têm aumentado a recorrência tanto dos consórcios como das populações locais ao judiciário, fazendo da judicialização da questão um aspecto crucial e estratégico, o que nos leva a buscar compreender como essas medidas têm refletido nas relações de poder para a instalação de hidrelétricas no Brasil.

3 A Declaração de Utilidade Pública

Considerando que as hidrelétricas são propostas e instaladas por consórcios que buscam espaços onde, principalmente na bacia do rio Uruguai, predomina a agricultura familiar, é preciso ter em vista que “apropriar-se de um espaço é reconstruir sua lógica temporal, é reativar um mecanismo de articulação entre tempo e espaço, diferente do anterior” (NICOLAS, 1996, p. 86). Nesta perspectiva, é importante a ideia de Raffestin (1993) quando o mesmo explica a distinção entre “matéria” e “recurso”, enfatizando que a primeira torna-se o segundo através de um processo de produção. No caso da hidreletricidade, a água é a matéria que, passando pela hidrelétrica gerará energia (recurso). Neste sentido, o autor enfatiza que esta “relação que faz surgir um recurso não é puramente instrumental, mas também política”. Para ter acesso a esta matéria, o consórcio precisa ter o controle desta parte do rio que será modificado, logo, este acesso e esta modificação não incidem apenas sobre a matéria, mas também sobre a própria sociedade. Nesta perspectiva, o autor assinala que “toda a relação com a matéria é uma relação de poder que se inscreve no campo político” entre os agentes envolvidos (RAFFESTIN, 1993, p. 225).

O choque dessas duas lógicas espaço-temporais – do consórcio e dos agricultores –, “representa um distúrbio” (NICOLAS, 1996, p. 97), já que a instalação de uma hidrelétrica de grande porte por um consórcio de empresas implica na alteração do modo de vida e no deslocamento compulsório das populações locais. Então, a apropriação de determinada área pelo consórcio, principalmente a área referente ao canteiro de obras, estratégico para o desenvolvimento dos trabalhos de engenharia civil, ante a resistência da população local, se dá através da *Declaração de Utilidade Pública*⁴ em favor do consórcio.

No caso da UHE Foz do Chapecó, a Declaração de Utilidade Pública da área do canteiro de obras foi emitida em 2 de maio de 2006 através do Processo nº 48500.001706/2006-34-ANEEL, sobre o qual chama a atenção um trecho da análise que ajudou a fundamentar sua emissão:

a situação patrimonial e negocial das áreas de terra necessárias à implantação do canteiro de obras do AHE Foz do Chapecó não pôde ser feita, até a presente data, devido às ações dos integrantes do Movimento dos Atingidos por Barragem – MAB, que vêm dificultando todas as etapas de trabalho, bem como impedindo negociações com os proprietários das áreas necessárias à implantação do canteiro de obras do AHE Foz do Chapecó.

A emissão da Declaração foi fundamentada a partir de ações do movimento social que não concordava com os parâmetros de indenizações referentes ao deslocamento compulsório. Neste conflito, a “Declaração de Utilidade Pública” representou um ponto decisivo, já que, a partir da sua emissão, as famílias deveriam deixar as terras em nome do bem público, o que aconteceu espontaneamente ou através de força policial.

⁴ O Art. 10 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, confere à Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) o poder de Declaração de Utilidade Pública para as áreas de instalação de hidrelétricas.

A própria denominação do documento remete à ideia de que a obra em questão, embora contrarie os interesses de alguns, visa atender à sociedade em seu conjunto, o que, por si só, justificaria eventuais *sacrifícios*. Sobre este aspecto, é importante a ideia de Vainer (2007), quando o autor questiona dizendo que, apesar disto, “será necessário um grande esforço dos juristas de plantão para explicar qual pode vir a ser a utilidade pública de um aproveitamento hidrelétrico no qual uma empresa privada utiliza um potencial hidrelétrico que é patrimônio da nação” (VAINER, 2007, p. 124).

De qualquer forma, a *Declaração de Utilidade Pública*, como medida de judicialização da questão hidrelétrica no Brasil, pode ser tomada como um elemento de pressão sobre os atingidos, que passam a ter materializada a inevitabilidade da desapropriação de suas terras independentemente da sua disposição para tal, o que, do ponto de vista da relação de forças para a instalação da usina, significa o primeiro desequilíbrio – fatal – em favor do consórcio.

4 O Termo de Acordo

Além da diversidade de caos, a já mencionada *desregulação do marco regulatório* requer o estabelecimento de um Termo de Acordo (TA)⁵ em cada novo processo de instalação de hidrelétrica no Brasil. Com base no Art. 1º VI da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, “a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades”, logo, a Foz do Chapecó Energia S.A., consórcio responsável pela instalação e exploração da respectiva usina, promoveu a formação de um Fórum Representativo de Negociação (FRN), constituindo o principal espaço de negociação entre o consórcio e a comunidade local.

O referido Fórum previa a participação do consórcio responsável pela obra, dos Comitês Municipais de Negociação de cada um dos municípios atingidos, de associações constituídas para representação dos atingidos, como a AMISTA, além do MAB, que em determinado momento se recusou a participar por não concordar com sua forma e conteúdo. Independente da visão que se tenha desta instância, o certo é que as disputas e decisões derivadas dela tiveram seus rumos definidos a partir de relações de poder entre os envolvidos, segundo suas capacidades de argumentação, barganha e até de pressão sobre os outros membros envolvidos.

A partir das reuniões deste Fórum foram estabelecidas as linhas gerais que orientariam as negociações através do “Termo de Acordo - Política, Diretrizes e Critérios para o Remanejamento da População Atingida pela Implantação do AHFC” que foi concluído e oficializado em 24 de novembro de 2004, estabelecendo as diretrizes gerais para as negociações entre a Foz do Chapecó Energia S.A. (FCE) e os atingidos, estabelecendo, sobretudo quem seria considerado um “atingido” pela UHE Foz do Chapecó e como se daria sua respectiva indenização.

A análise do documento nos mostrou alguns pontos cruciais na relação entre consórcio e atingidos. Ao estabelecer que teriam direito à modalidade de reassentamento apenas aquelas famílias com propriedades avaliadas com máximo de R\$ 145.000,00, o Acordo vetou o acesso à modalidade – comprovadamente mais vantajosa aos atingidos –, para a maioria das famílias atingidas, tendo em vista que a média das propriedades aproximava 16 hectares, logo, este valor seria facilmente superado. Ao passo que para os atingidos isto representou a impossibilidade dos benefícios da modalidade, para o consórcio representou uma economia significativa de recursos tendo em vista que submodalidades como o Reassentamento Rural Coletivo, chegam a custar até três vezes mais aos cofres dos consórcios (ROCHA, 2012).

Depois, uma “condição” estabelecida no Acordo é importante no sentido do controle das ações durante o processo de negociação. No que diz respeito ao “público-alvo” dos programas de reassentamento, o Termo de Acordo apresentava a seguinte “condição” aos atingidos:

⁵ O Termo de Acordo (TA) é um dispositivo jurídico firmado entre as partes interessadas onde ambas se comprometem nos termos do Código Civil Brasileiro.

Serão excluídas do “público-alvo” do presente programa todas as pessoas que, direta ou indiretamente, atentarem contra a integridade física de prepostos ou de propriedades do CEFC, que sejam autoras de ações contra o CEFC ou que se recusarem a realizar acordo nas ações ajuizadas pelo CEFC, ainda que preenchidos todos os critérios de acesso (Brasil, 2004).

Esta condição pode ser interpretada como formas de “captura” (DELEUZE, 1992) e “ordenação” (FOUCAULT, 1999), mesmo diante da natureza consensual do documento. Segundo este item do Acordo, os atingidos teriam suas ações restritas a partir do momento em que estas passaram a representar condicionantes das suas possibilidades de negociação e eventual participação em programas indenizatórios do consórcio.

O desequilíbrio nesses dois pontos importantes do documento pode ser compreendido a partir das possibilidades dos diferentes grupos que conformaram este espaço de negociação. Acompanhando o processo, podemos perceber que a diferença de experiência entre os negociadores do consórcio, verdadeiros “bichos de obra”, na expressão de Ribeiro (1991), em relação aos demais grupos participantes da mesa é considerável. Enquanto os primeiros – segundo relatos dos próprios – já trabalhavam no setor hidrelétrico desde 1971, os demais participantes da mesa, dos Comitês e das Associações, se encontram nos seus primeiros envolvimento na matéria, o que, agravado pela ausência do MAB, que seria o agente em melhores condições técnicas e políticas para um suposto questionamento sobre o processo, leva-nos a crer no domínio do consórcio neste espaço de negociação.

Então, mesmo considerando que este seja o momento de legalização consensual de demandas legítimas dos atingidos, a assimetria de forças entre o consórcio e os grupos locais faz do Termo de Acordo outra medida judicial que, ao condicionar o processo de negociação conforme demonstramos, tende a desequilibrar as relações de poder novamente em favor dos consórcios.

5 A Ação Cível Individual e o Depósito Judicial

Na medida em que as negociações avançam e itens pontuais como os apresentados anteriormente assumem relevância no processo, o consenso entre os atingidos e o consórcio acentua suas assimetrias. Ao entrevistarmos o agricultor Dirceu Lipreri, atingido do município de Alpestre-RS, sobre o período de negociação acerca das indenizações, o mesmo foi taxativo:

Humpf, negociação? [...] Na verdade foi na base da porrada mesmo, na luta. [...] Deus o livre o quanto nós sofremos. Eu mesmo [...] 10 anos de luta e coisa, senão não tinha conseguido. Não teve muita negociação, simplesmente eles faziam os laudos, traziam e diziam: “é isso, aceita ou vai pra depósito judicial”. E foi assim (LIPRERI, 2010).

Supondo que diante da desvantagem decorrente do Termo de Acordo, determinada família atingida não concorde com os valores ofertados pela sua propriedade, esta tem o direito de mover uma Ação Cível Individual contra o consórcio para que os valores sejam revistos. Na maioria dos casos, o que acontece é que o consórcio lança mão do Depósito Judicial, segundo o qual, o mesmo deposita a quantia que entende ser o valor justo para a indenização e o processo segue seu trâmite normal.

Neste caso, o que acontece é o confronto entre duas realidades distintas. Enquanto uma das partes corresponde a um grupo de empresas privadas e estatais, com um amplo corpo jurídico e recursos financeiros para manter a disputa judicial por longo tempo, a outra parte, corresponde a uma família que, na maioria dos casos na bacia do rio Uruguai, detém uma pequena área de terra que é a sua única fonte de sustento – isso quando não são agregados ou arrendatários –, o que agrava a urgência pela resolução.

O caso de uma família da Linha Volta Grande, em Alpestre-RS, é exemplar neste sentido. O agricultor Darci Pavão, proprietário de 33 hectares de terra, segundo o Termo de Acordo seria remanejamento através da modalidade de indenização em dinheiro. Quando o entrevistamos, já no lugar de destino, a Linha Taquarinha, no município de Planalto Alegre-SC, o agricultor manifestou sua inconformidade dizendo:

Eu acabei aqui por que eles chegaram assim: “Darci ou tu pega o dinheiro ou tu vai parar na justiça”. [...] Na justiça foi mais de dois anos. [...] Daí eu consegui recuperar 30 mil [reais] em cima da área. Daí eu vi que era pouco ainda, mas eu achei que nós tinha que acertar porque [...] o juiz falou que de repente se nós não se acertasse ali, nós ia ter que pegar um outro técnico pra fazer um novo levantamento, pagar daí de novo, né. Daí, acabamo acertando (PAVÃO, 2010).

Sem discutir o caso do ponto de vista legal, o que nos interessa é que este caso indica uma estratégia adotada por um agente de modo a *cansara* outra parte através de recursos e protelações legais. A demora no processo de negociação somada à morosidade do processo judicial acabou agindo como forma de pressão sobre o atingido, o que pode ser percebido também nas palavras do agricultor João Pavoski, proprietário na localidade de Faxinal Grande, no município de Faxinalzinho-RS ao recordar que

Foi muita luta, foi difícil. [...] Tu ia fazer um projeto, ampliar tua morada, fazer qualquer coisa, e já não tinha mais o financiamento porque ia sair a barragem. E daí, paramo no tempo, foi dez anos que nos perdemo, ficando parado no tempo. [...] Eu fui na justiça mas desisti porque a justiça não ajuda essa parte ai da negociação com empresa de barragem, não adianta. Eu botei e sai fora, e quem botou na justiça tá lá até hoje (PAVOSKI, 2010).

Com base nos casos descritos acima, percebemos que o depósito judicial acaba desfavorecendo o atingido na negociação devido à urgência e pouco recurso para manter a disputa. Depois, pelo fato das terras estarem na iminência do alagamento decorrente da barragem, as vias para investimento nas propriedades são limitadas pelos órgãos de financiamento, o que precisa ser analisado considerando que se passou uma década desde o início dos trabalhos até a inundação de fato.

Diante do que foi exposto, o *depósito judicial* pode ser entendido como favorecendo o consórcio, podendo se especular se não seria uma estratégia adotada por este, já que, nesses casos, as famílias podem resgatar 80% do valor fiscal da propriedade, e seguir na disputa judicial – já fora da propriedade – esperando o melhor desfecho. Ao final, ocorre das famílias acabarem por preferir um acordo com o consórcio por não terem recursos necessários para estender a disputa no campo judicial.

Então, o que em tese serviria para equilibrar as ações na negociação, acaba se tornando uma forma de pressão sobre os atingidos, que acabam, conforme apresentado nas falas acima, não acreditando na justiça para resolver sua demanda, pois, conforme assinalam Adorno e Pasinato (2007, p. 132), “o tempo é medida da justiça”, sendo que quanto maior for a vinculação que “o cidadão comum” conseguir estabelecer entre o início da sua demanda e o desfecho do processo judicial, maior tende a ser a “sensação de que a justiça foi aplicada”.

6 A Ação Civil Pública

Além do ingresso individual à justiça para rever suas demandas, os atingidos têm a possibilidade da Ação Civil Pública, baseada na Lei nº 6938, de 1981, que instituiu a Política Nacional

do Meio Ambiente e conferiu ao Ministério Público a legitimidade para proposição de *ação de responsabilidade civil e criminal* por danos causados ao meio ambiente, o que depois foi expandido para outros campos através da Lei nº 7347/85 e da Constituição Federal de 1988.

A partir de uma denúncia da Associação dos Amigos do Rio Uruguai e Afluentes (AARU), a Ação Civil Pública nº 5000930-57.2010.404.7202/SC foi movida pelo Ministério Público Federal (MPF) de Chapecó, em 18 de junho de 2010, tendo como réus o consórcio e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), enquanto órgão licenciador. A referida ação judicial suscitava três demandas principais: a proposta de construção de um canal artificial lateral⁶ para favorecer a piracema; a revisão da proposta de vazão remanescente para o trecho a jusante da barragem; e a supressão de 100% da vegetação de grande porte da área a ser alagada pelo reservatório.

Ante a Ação, no mesmo dia o Juizado Federal de Chapecó expediu uma Liminar determinando o prazo de 30 dias para o consórcio apresentar ao IBAMA propostas acerca dos itens levantados pela Ação, a partir do que, o IBAMA teria outros 30 dias para analisar e dar segmento aos trabalhos de mitigação. Enquanto isto não acontecesse, ficava o IBAMA impedido de expedir a Licença de Operação, impedido o consórcio de proceder ao enchimento do reservatório e iniciar a operação da hidrelétrica.

Os argumentos dos réus, especialmente o IBAMA, foram no sentido da “difícil execução”, do “monitoramento” ou da “compensação”, o que concretamente não atendeu às demandas levantadas pela Ação Civil Pública, tanto que a Liminar foi mantida. Desta forma, os réus recorreram ao Tribunal Regional Federal (TRF) da 4ª Região em 23 de julho de 2010⁷, então com o reforço da Advocacia Geral da União (AGU)⁸.

Corroborando os aspectos de *conflito* e *complexidade* que caracterizam o processo de instalação da hidrelétrica, a decisão em segunda instância manteve a suspensão do licenciamento, logo, a decisão caberia ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), onde os réus receberam o reforço argumentativo da ANEEL⁹. Os argumentos apresentados pelo IBAMA, Advocacia Geral da União e ANEEL, foram acolhidos e geraram a decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) em 19 de agosto de 2010.¹⁰

Além dos argumentos apresentados pelos réus, o relator do processo no Superior Tribunal de Justiça (STJ) se baseou em *jurisprudência* para fundamentar o argumento de que “a alegação de risco ao meio ambiente, deduzida no regimental, não fragiliza, diante dos elementos contidos nos autos, a ideia de que a paralisação do projeto de construção de usinas hidrelétricas, neste momento, poderá causar grave risco de prejuízos à ordem e à economia pública”. Isto foi reforçado pelo fato de que a referida obra, por compor “um projeto maior, envolvendo a construção de outras usinas hidrelétricas, revela-se de extrema importância para a população brasileira, que vem crescendo a cada dia”, logo, se fazia necessário o incremento da infraestrutura. Disto, o relator decidiu pela suspensão da liminar, sobretudo, “pelo fato de o órgão ambiental competente postular, mediante argumentos técnicos fortes, a continuidade do empreendimento”, além de que, do ponto de vista econômico, “a liminar ora impugnada poderá causar grave lesão aos bens juridicamente tutelados pela lei de regência, cabendo o acolhimento da pretensão deduzida pelo IBAMA” (BRASIL/STJ, 2010c).

Analisando os argumentos da decisão podemos perceber que as análises sobre os casos específicos são feitas a partir de uma perspectiva macro sobre uma iminente crise energética que estaria sendo prevenida através de um plano que não pode ter o seu conjunto “prejudicado” por esses casos isolados. Depois, em que se pese o meio ambiente e a economia, tende a prevalecer o segundo, com

⁶ Na UHE Foz do Chapecó optou-se pela construção de tanques de reprodução de alevinos (Estação de Piscicultura do município de São Carlos - EPISCAR), a partir de exemplares de espécies capturadas no próprio rio Uruguai, sendo que esses alevinos seriam lançados em partes determinadas do rio tanto a montante como a jusante da barragem.

⁷ Recurso de Agravo de Instrumento Nº 5003695-73.2010.404.0000 – TRF.

⁸ Recurso de Agravo de Instrumento Nº 5003742-47.2010.404.0000 – TRF.

⁹ STJ – Processo de Suspensão de Liminar e de Sentença nº 001271 - Data da Publicação: DJe 27/08/2010b.

¹⁰ Voto do Relator do Processo de Suspensão de Liminar e de Sentença nº 001270 - Data da Publicação: DJ 27/08/2010c.

base no fato de que o atual nível de degradação do primeiro não chegaria a justificar a revisão do segundo, pelo menos por enquanto. Isto posto, é importante assinalarmos a “função simbólica” que o judiciário exerce nesses casos, pois ao se aproximar do poder político e do poder econômico, tende a legitimar o conjunto das ações sociais nessa linha de forma a produzir “um efeito de confirmação dos valores violados” (SANTOS; MARQUES; PEDROSO, 1996), o que se evidencia nas *jurisprudências*.

Desde o início da Ação (18 de junho) até a decisão em última instância (25 de agosto) passaram-se 61 dias. Considerando que este seria o prazo para o trâmite em primeira instância, podemos dizer que o desfecho da disputa judicial foi extremamente rápido. Sabendo da sobrecarga de trabalho do judiciário, decorrente da própria crescente na judicialização das relações sociais, esta agilidade é louvável, todavia, estabelecendo um comparativo desta desenvoltura em relação às ações individuais movidas pelos atingidos, é desapontador constatar que enquanto esta Ação percorreu todas as instâncias em dois meses, as anteriores, movidas pelos agricultores individualmente, chegam a ultrapassar década, o que, nos dois casos, favorece o consórcio proponente da obra. Com a decisão do Superior Tribunal de Justiça, o IBAMA estava liberado para emitir a Licença de Operação em favor do consórcio, atendendo às reivindicações da ANEEL e da Advocacia Geral da União, o que aconteceu oficialmente através da Licença de Operação (LO) nº 949/2010, expedida em 25 de agosto de 2010. O enchimento do reservatório iniciou no mesmo dia, sendo que em 14 de outubro de 2010 a hidrelétrica entrou em operação comercial sendo mais uma obra a integrar o Sistema Interligado Nacional (SIN).

7 Considerações finais

Historicamente, o direito é pautado pelos costumes – do passado – que, de acordo com a evolução social vai se moldando aos diferentes contextos. Vianna, Burgos e Salles (2007) ao retomarem a análise da judicialização da política no Brasil, dezessete anos depois, entendem que a legislação do “capitalismo organizado”, contrariamente ao princípio da orientação jurídica pelo tempo passado, “assume uma natureza aberta, indeterminada e programática na medida em que se expõe à incorporação de aspectos materiais”, caracterizando uma “sociedade fragmentada entregue às oscilações do mercado” (VIANNA, et al, 2007, p. 40). Neste sentido, para atender prioritariamente às exigências econômicas, a legislação atrelada ao capitalismo orienta o presente – e até o futuro – a partir das necessidades imediatas, o que é facilitado pelo cenário de *desregulação*, onde a conflitualidade de legislações e grupos sociais estabelece uma confusão que na maioria das vezes acaba no judiciário, que, no caso em questão, usou os argumentos da urgência econômica para suplantar – ou pelo menos preencher o vazio das – as instâncias democráticas.

Mesmo embasado em argumentos técnicos, a judicialização no caso que estudamos remete ao que Boaventura de Sousa Santos (2009) caracteriza como uma “contra-revolução jurídica” que pode ser percebida na América Latina. Segundo o autor, “trata-se de uma forma de ativismo judiciário conservador que consiste em neutralizar, por via judicial, muito dos avanços democráticos que foram conquistados ao longo das duas últimas décadas pela via política”. Ainda segundo o autor, não se trata de “um movimento concertado, muito menos uma conspiração”, tanto que é possível encontrar contrariedades dentro do próprio judiciário, todavia, o que ocorre é “um entendimento tácito entre elites político-econômicas e judiciais, criado a partir de decisões judiciais concretas, em que as primeiras entendem ler sinais de que as segundas as encorajam a serem mais ativas” (SANTOS, 2009). Neste sentido, especialmente sobre as relações de poder para a instalação de hidrelétricas, a desregulação e as decisões pautadas primeiramente sobre o plano econômico, tendem a neutralizar as utopias e os movimentos emancipatórios, o que coloca o judiciário numa posição conservadora.

Com base no caso concreto, a partir do qual procuramos analisar a judicialização através das principais medidas recorrentes no processo de instalação das hidrelétricas, podemos concluir que a *Declaração de Utilidade Pública* torna irredutível, legalmente, o deslocamento compulsório da população da área da futura hidrelétrica. A *desregulação* do marco regulatório torna o *Termo de*

Acordo a linha mestra para a negociação em cada hidrelétrica a ser instalada, disto, a assimetria entre os participantes deste acordo faz com que o mesmo tenda a favorecer os propositores das obras. Discordando do *acordado*, o atingido pode mover uma *Ação Judicial individual*, neste caso, precisará estar preparado para uma disputa que pode durar anos, o que, no caso que estudamos, não condiz com a realidade dos atingidos. Já na *Ação Civil Pública*, quando a população local é representada coletivamente para contestar impactos socioambientais decorrentes dessas obras, além da rapidez do trâmite da Ação, espanta que o próprio licenciador (IBAMA) saia em defesa do consórcio, com argumentos de “monitoramento”, “compensação” e chegando a corroborar, com o apoio de outros órgãos como a ANEEL e a AGU, a submissão do aspecto ambiental em favor do econômico.

Finalmente, o exposto nos leva a concluir que a judicialização da questão hidrelétrica, provocada tanto pelos atingidos quanto pelos consórcios, tende a acentuar a assimetria nas relações de poder em favor dos últimos, fazendo com que as hidrelétricas sejam instaladas alheamente às demandas das populações locais.

8 Referências

- ADORNO, Sérgio; PASINATO, Wânia. A justiça no tempo, o tempo da justiça. *Tempo social*, São Paulo, nov. 2007, vol. 19, n. 2, pp. 131-155.
- ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol.14, n. 39, 1999, pp. 83-102.
- BERMANN, Célio. Os limites dos aproveitamentos energéticos para fins elétricos: uma análise política da questão energética e de suas repercussões sócio-ambientais no Brasil. (Tese de Doutorado em Engenharia Mecânica). UNICAMP-SP: Campinas, 1991.
- BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE-MMA. Parecer COHID/CGENE/DILIC/IBAMA nº 65/2010, de 20 de julho de 2010.
- BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA-STJ. Processo de Suspensão de Liminar e de Sentença nº 001270 - Data da Publicação: DJe 27/08/2010a.
- _____. Processo de Suspensão de Liminar e de Sentença nº 001271 - Data da Publicação: DJe 27/08/2010b.
- _____. Voto do Relator do Processo de Suspensão de Liminar e de Sentença nº 001270 - Data da Publicação: DJ 27/08/2010c.
- BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL-TRF. Recurso de Agravo de Instrumento Nº 5003695-73.2010.404.0000. 23/07/2010.
- _____. Recurso de Agravo de Instrumento Nº 5003742-47.2010.404.0000 – TRF. 26/07/2010.
- _____. Recurso de Agravo de Instrumento Nº 5004103-64.2010.404.0000 – TRF. 03/08/2010.
- 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.
- DELEUZE, Giles. *Post-scriptum* sobre as sociedades de controle. In: *Conversações, 1971-1990*. São Paulo: Ed. 34, 1992, p. 219-226.
- FCE - FOZ DO CHAPECÓ ENERGIA. *Projeto Básico Ambiental*. Porto Alegre-RS, Abril, 2003.
- FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nau Ed., 1999.
- IPPUR-UFRJ. *Parecer sobre o RIMA da UHE Foz do Chapecó*. Rio de Janeiro, 2001.
- LIPRERI, Dirlei. *Agricultor atingido na Linha Volta Grande/Alpestre-RS e remanejado pela modalidade de Reassentamento Rural Coletivo*. Mangueirinha-PR, 3 nov. 2010.
- MIELNIK, O; NEVES, C.C.. Características da estrutura de produção de energia hidrelétrica no Brasil. In: ROSA, Luiz Pinguelli; SIGAUD, Lygia; MIELNIK, Otavio. *Impactos de grandes projetos*

- hidrelétricos e nucleares: aspectos econômicos e tecnológicos, sociais e ambientais*. Rio de Janeiro; São Paulo: AIE/COPPE: Marco Zero, 1988; Publicado em co-edição com: CNPq: [s.n.].
- NICOLAS, Daniel Hiernaux. Tempo, espaço e apropriação social do território: rumo à fragmentação na mundialização? In: SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura; SOUZA, Maria Adelia A. de (Coord.). *Território: globalização e fragmentação*. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1996, p.85-101.
- PAVÃO, Darci; PAVÃO, Leoni. *Atingidos da Linha Volta Grande/Alpestre-RS e remanejados através de indenização em dinheiro*. Linha Taquarinha/Planalto Alegre-SC, 01 Nov. 2010.
- PAVOSKI, João. *Agricultor atingido na Linha Calha/Faxinalzinho-RS e remanejado pela modalidade de Reassentamento Rural Coletivo*. Mangueirinha-PR, 3 nov. 2010.
- RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- REZENDE, Leonardo Pereira. *Dano moral & licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas*. Curitiba: Juruá, 2006.
- RIBEIRO, Gustavo Lins. *Empresas transnacionais: um grande projeto por dentro*. São Paulo: Marco Zero: ANPOCS, 1991.
- ROCHA, Humberto José da. *Relações de poder na hidreletricidade: a instalação da UHE Foz do Chapecó na bacia do rio Uruguai*. (Tese de Doutorado). PPG/IFCH/UNICAMP. Campinas, 2012.
- _____. *A condição de atingido por barragem*. Anais do I Seminário Internacional e III Seminário Nacional: Movimentos Sociais, Participação e Democracia. NPMS/UFSC, Florianópolis-SC, 11 a 13 de agosto de 2010, p. 386-400.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. A contra-revolução jurídica. *Carta Maior*, 21 dez. 2009. Disponível em: <www.cartamaior.com.br>. Acesso em: 23 dez. 2010.
- _____; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ano11, n. 30, p. 15-22, fev, 1996, pp. 29-62.
- VAINER, Carlos Bernard. Recursos hidráulicos: questões sociais e ambientais. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 59, 2007, p. 119-137.
- VALLINDER, Torbjorn. The judicialization of politics - a world-wide phenomenon: introduction. *International Political Science Review*, 15, 2, 1994, pp. 91-99.
- VIANNA, Luiz Werneck; et al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- _____; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins Dezessete anos de judicialização da política. *Tempo social*, São Paulo, Nov. 2007, vol.19, n. 2, pp. 39-85.
- ZHOURI, Andréa, LASCHEFSKI, Klemens, PAIVA, Angela. Uma sociologia do licenciamento ambiental: o caso das hidrelétricas em Minas Gerais. In: ZHOURI, Andréa, LASCHEFSKI, Klemens, PEREIRA, Doralice Barros (Orgs). *A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005, p. 89-118.
- ZUCARELI, Marcos Cristiano. O papel do Termo de Ajustamento de Conduta no licenciamento ambiental de hidrelétricas. In: ZHOURI, Andréa. *As tensões do lugar: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2001, pp. 151-181.