

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política



Dissertação

**O processo de tomada de decisão dos cidadãos atingidos
por usinas hidrelétricas**

Jennifer Azambuja de Moraes

Pelotas, 2013

JENNIFER AZAMBUJA DE MORAIS

**O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO DOS CIDADÃOS ATINGIDOS POR
USINAS HIDRELÉTRICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Hemerson Luiz Pase

PELOTAS, 2013

Banca examinadora:

Prof.^a Dr.^a Bianca de Freitas Linhares - UFPel

Prof. Dr. Hemerson Luiz Pase – UFPel

Prof. Dr. Humberto José da Rocha - UNIPAMPA

Prof.^a Dr.^a Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha - UFPel

A todos os cidadãos atingidos por UHEs no Brasil, em especial aos que gentilmente responderam ao *survey* que possibilitou a análise deste trabalho. A meu avô, Schirlei Azambuja, por ter me ensinado a importância da política.

Agradecimentos

Muitas pessoas possibilitaram momentos ricos de conhecimento e alegria durante esses dois anos de mestrado, assim como me apoiaram com minha pesquisa e minhas metas, para essas pessoas que agradeço.

Agradeço aos meus pais, Gilsane Morais e Claudio Morais, e meus avôs, Sueli Azambuja e Schirlei Azambuja, que me ensinaram a ser uma pessoa justa e correta e sempre me incentivaram a estudar e a lutar por uma vida melhor.

Ao meu noivo, Lucas Vergara Dutra, agradeço imensamente pelos momentos de discussão, pelo carinho, pela paciência e pelo companheirismo. Todo o incentivo que dedicaste a mim foi o suporte para meu trabalho.

Agradeço aos amigos que apoiaram e incentivaram em todos os momentos: Maristela Dutra, Júlio Bassi, Teresa Marins, Diego Botelho, Clara Lopes e Deisi Moura. Dois colegas do mestrado, hoje amigos, também foram essenciais nessa trajetória: Karen Dal Castel e Matheus Müller.

Agradeço à CAPES e à BAESA, pelas bolsas que viabilizaram os dois anos de estudos e pesquisa.

Gostaria de agradecer aos colegas do P & D Remanejamento pelo incentivo na pesquisa, Dr. Humberto Rocha, Dr.^a Saionara Wagner, Dr.^a Bianca Linhares, Dr. Marcello Baquero e aos dezessete pesquisadores que foram a campo para aplicação do *survey*, compartilhando dezessete dias de histórias e descobertas. Aos colegas do NEPPU pelas discussões.

Agradeço ao coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Daniel de Mendonça, pela dedicação ao curso. Ao grupo de professores, em especial a Dr.^a Patrícia Cunha, que fez muitos debates teóricos comigo.

Agradeço imensamente por todos os cidadãos atingidos que gentilmente acolheram todos os pesquisadores e aceitaram falar sobre a hidrelétrica.

Agradeço à Camila de Vanconcelos por todo o apoio metodológico e incentivo, que garantiu a confecção dessa dissertação.

Agradeço especialmente ao meu orientador, Dr. Hemerson Pase, que confiou e respeitou meu trabalho, oportunizando-me conhecer a realidade dos cidadãos atingidos, a aproximação com a teoria da cultura política e aprendizado imensurável. Mais que isso, agradeço por sua amizade.

Nunca foi sensata a decisão de causar desespero aos homens, pois quem não espera o bem, não teme o mal.

Nicolau Maquiavel

RESUMO

A construção de uma usina hidrelétrica ocasiona impactos sociais, pois os cidadãos atingidos precisam ser realocados e escolher entre uma das modalidades de remanejamentos apresentadas pelo empreendedor. Com o objetivo de problematizar o processo, este estudo analisa a influência do controle da informação, da cultura política e do capital social na tomada de decisão dos cidadãos atingidos por usinas hidrelétricas na bacia do rio Uruguai. A pesquisa analisa dados quantitativos do Projeto de Pesquisa e Desenvolvimento “Avaliação dos Resultados e Proposição de Modelo de Elaboração de Programas de Remanejamento da População Atingida por Empreendimentos Hidrelétricos (2010-2014)”. Os resultados da dissertação demonstram a influência destas variáveis no processo decisório do cidadão atingido, destacando a importância da informação e apontando a relação entre capital social e a opção pela modalidade Reassentamento Rural Coletivo.

Palavras-chave: Controle da informação, Cultura Política, Capital Social, Tomada de Decisão, Cidadão Atingido, Modalidades de Remanejamento e Usinas Hidrelétricas.

ABSTRACT

The construction of a hydroelectric plant causes social impacts, because the affected citizens must be relocated and choose between one kind of relocation presented by the entrepreneur. Aiming to discuss the process, this study examines the influence of the information control, political culture and social capital in the decision making of citizens affected by hydroelectric plants on the Uruguay river. The research analyzes quantitative data from the Research and Development Project "Evaluation of Proposition Results and Model Development Program of Resettlement of the Population Affected by Hydroelectric Projects (2010-2014)." The results of this dissertation demonstrate the influence of these variables in decision making citizen's choice, highlighting the importance of information and pointing out the relationship between social capital and the choice of modality Collective Rural Resettlement.

Keywords: Control of Information, Political Culture, Social Capital, Decision Making, Citizen Reached, Relocation Arrangements and Hydroelectric Plant.

LISTA DE TABELAS

Tab.1 – Amostra do universo da população atingida por UHEs	23
Tab.2 – Opção dos cidadãos atingidos pelas modalidades	26
Tab.3 – Opção dos cidadãos atingidos pelas modalidades RRC, CC e PRR	27
Tab. 4 – Modalidades de remanejamento apresentadas pelo empreendedor aos cidadãos atingidos pelas UHEs da bacia do rio Uruguai.....	94
Tab.5 - Todas as opções de remanejamento foram apresentadas ao mesmo tempo?.....	95
Tab.6 - As modalidades de remanejamento foram apresentadas antes ou depois do início da obra?	96
Tab.7 - De que forma as modalidades foram apresentadas?	97
Tab.8 – O senhor acompanhava as discussões sobre a hidrelétrica no jornal, rádio e TV? ...	101
Tab.9 – Uso dos meios de comunicação pelos atores MAB, Empreendedor e Estado	102
Tab.10 – Quantidade de visitas do empreendedor ao atingido.....	104
Tab.11 - A sua primeira opção foi aceita imediatamente?	105
Tab.12 – Tempo de decisão do cidadão atingido	106
Tab.13 - Entre a primeira visita e a efetiva assinatura do acordo de remanejamento, quanto tempo se passou?	107
Tab.14 - Alguém insistiu para que o(a) senhor(a) optasse por alguma modalidade?.....	108
Tab.15 - Quem insistiu para que o senhor optasse por alguma modalidade?.....	108
Tab.16 – Opiniões consideradas no processo de tomada de decisão	110
Tab.16 – Participação do cidadão atingido no MAB	118
Tab.17 – Confiança nos vizinhos atingidos.....	120
Tab.18 - De forma geral o senhor diria que se pode confiar nas pessoas?.....	121
Tab. 19– Confiança no Governo Federal	122
Tab. 20 – Confiança no empreendedor.....	126
Tab.21 – Confiança no MAB	127
Tab. 22 – Índice de capital social dos cidadãos atingidos	131
Tab.23 – O(a) senhor(a) está insatisfeito(a) ou satisfeito(a) com o remanejamento?	132

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Dimensões, variáveis e categorias para a análise do processo de tomada de decisão dos cidadãos atingidos	21
Quadro 2 – Empreendedor, MAB e Estado nas UHES de Itá e Foz do Chapecó	24
Quadro 3 - Variáveis da Condição de Atingido por Barragens.....	88

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AMISTA	Associação Mista dos Atingidos pela Barragem da Foz do Chapecó
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
APAM	Associação para a Preservação do Meio Ambiente
APP	Área de Preservação Permanente
BAESA	Consórcio Barra Grande
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CC	Carta de Crédito
CEEE	Companhia Estadual de Energia Elétrica
CEEE-GT	Companhia Estadual de Geração e Transmissão de Energia Elétrica
CEMIG	Companhia Energética de Minas Gerais
CHESF	Companhia Hidroelétrica do São Francisco
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CR	Comissão Regional de Barragens
CRAB	Comissão Regional de Atingidos por Barragens
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
EIA-RIMA	Estudo de Impacto Ambiental e relatório de Impacto Ambiental
ELETRORBRAS	Centrais Elétricas Brasileiras S.A
ELETRONORTE	Centrais Elétricas do Norte S.A.
ELETROSUL	Eletrosul Centrais Elétricas do Sul S.A
ENERSUL	Comitê de Estudos Energéticos da Região Sul
FT	Força de Trabalho
GEAM	Grupo de Empresas Associadas Machadinho
ha	Hectare
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ID	Indenização em Dinheiro
LFP	Levantamento Físico da Propriedade
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
LP	Licença Prévia
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MW	Megawatt
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PND	Programa Nacional de Desestatização
PPP	Parceria Público-Privada
PRR	Pequenos Reassentamentos Rurais
RRC	Reassentamento Rural Coletivo
RU	Reassentamento Urbano
SPE	Sociedades de Propósitos Específicos
TAC	Termo de Acordo de Conduta
UHE	Usina Hidrelétrica

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA	12
1.2 JUSTIFICATIVA	17
1.3 OBJETIVOS	18
1.3.1 OBJETIVO GERAL.....	18
1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	18
1.4 HIPÓTESES	19
1.5 METODOLOGIA.....	19
1.6 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	28
2 TOMADA DE DECISÃO E CULTURA POLÍTICA	29
2.1 PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO	29
2.1.1 MODELOS DO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO	31
2.1.1.1 MODELO DE RACIONALIDADE ILIMITADA	31
2.1.1.2 MODELO DE RACIONALIDADE LIMITADA.....	34
2.1.1.3 MODELO DO INCREMENTALISMO LÓGICO	35
2.1.1.4 MODELO POLÍTICO DE DECISÃO	36
2.2 CONTROLE DA INFORMAÇÃO	40
2.3 CULTURA POLÍTICA	45
2.4 CAPITAL SOCIAL.....	53
3 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE UHE NO BRASIL E O MARCO REGULATÓRIO	61
3.1 EXPLORAÇÃO DA BACIA DO RIO URUGUAI.....	67
3.1.1 UHE ITÁ	69
3.1.2 UHE MACHADINHO	71
3.1.3 UHE BARRA GRANDE	71
3.1.4 UHE CAMPOS NOVOS.....	72
3.1.5 UHE FOZ DO CHAPECÓ.....	73
3.2 TRAJETÓRIA DO MAB NA BACIA DO RIO URUGUAI.....	75
3.3 MODALIDADES DE REMANEJAMENTO.....	79
3.4 CONCEITO DE CIDADÃO ATINGIDO.....	84
4. CONTROLE DA INFORMAÇÃO E PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO DOS CIDADÃOS ATINGIDOS POR UHES NA BACIA DO RIO URUGUAI	92

4.1 QUAIS INFORMAÇÕES OS CIDADÃOS ATINGIDOS RECEBERAM, QUANDO E COMO?	93
4.2 O TEMPO DA DECISÃO E OS PRINCIPAIS INFLUENCIADORES	103
5. CULTURA POLÍTICA, CAPITAL SOCIAL E SATISFAÇÃO COM A MODALIDADE DE REMAJENAMENTO.....	116
5.1 A INFLUÊNCIA DA CULTURA POLÍTICA E DO CAPITAL SOCIAL NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO DO CIDADÃO ATINGIDO POR UHES NA BACIA DO RIO URUGUAI.....	116
5.1.1 PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS ATINGIDOS NO MAB.....	118
5.1.2 CONFIANÇA INTERPESSOAL DOS CIDADÃOS ATINGIDOS	119
5.1.3 CONFIANÇA DOS CIDADÃOS ATINGIDOS NAS INSTITUIÇÕES	122
5.1.4 ÍNDICE DE CAPITAL SOCIAL DOS CIDADÃOS ATINGIDOS	130
5.2 SATISFAÇÃO DOS CIDADÃOS ATINGIDOS	132
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	136
BIBLIOGRAFIA	141
ANEXOS	147

1. INTRODUÇÃO

A facilidade de acesso aos serviços de infraestrutura, como saneamento básico, educação, transporte, saúde, telecomunicações e energia, é um fator determinante para o desenvolvimento econômico e social de um país. A universalização do consumo de energia e a crise do petróleo dos anos de 1970 instigaram a busca por fontes renováveis de energia. O Brasil possui potencial tanto para a exploração dessas fontes, através de hidrelétrica¹, biomassa², eólica³, solar⁴, biogás⁵, geotérmica⁶ e mar⁷, como das fontes não renováveis, como gás natural, derivados de petróleo, energia nuclear e carvão mineral.

Durante o regime autoritário no Brasil (1964 – 1985), que se fundamentava pelo crescimento econômico e centralização do poder, os militares realizaram grandes investimentos em obras que garantiam melhorias na infraestrutura brasileira, guiados por uma “ideologia da modernização”. Com isso, o setor elétrico sofreu um processo de nacionalização e estatização intenso, no qual o governo montou um sistema de desenvolvimento energético de fontes diversas. E o grande potencial hidrelétrico do Brasil impulsionou os militares ao planejamento, e conseqüentemente à construção, de usinas hidrelétricas (UHE), que permitiriam ao país autonomia no setor de energia elétrica. Com o fim da ditadura militar, o setor elétrico passou por um período de estagnação nos primeiros anos de redemocratização e por um processo de privatização, mas mesmo nesse cenário grandes empreendimentos foram concluídos e outros planejados.

No Sul, as primeiras iniciativas governamentais para a construção de UHEs foram nos anos 1960, com a contratação de estudos preliminares e a fundação da

¹ A energia hidrelétrica é gerada pelo aproveitamento do fluxo das águas em uma usina (ANEEL, 2008, p. 53).

² A biomassa é qualquer matéria orgânica que possa ser transformada em mecânica, térmica ou elétrica (ANEEL, 2008, p. 67).

³ A energia eólica é, basicamente, aquela obtida da energia cinética (do movimento) gerada pela migração das massas de ar provocada pelas diferenças de temperatura existentes na superfície do planeta (ANEEL, 2008, p. 81).

⁴ A energia solar é obtida pela exposição do sol, chega à Terra nas formas térmica e luminosa (ANEEL, 2008, p. 83).

⁵ O biogás é obtido da biomassa contida em dejetos (urbanos, industriais e agropecuários) e em esgotos (ANEEL, 2008, p. 86).

⁶ A energia geotérmica é aquela obtida pelo calor que existe no interior da Terra (ANEEL, 2008, p. 87).

⁷ A eletricidade pode ser obtida a partir da energia cinética (do movimento) produzida pelo movimento das águas ou pela energia derivada da diferença do nível do mar entre as marés alta e baixa (ANEEL, 2008, p.88).

Eletrosul Centrais Elétricas do Sul S.A. (ELETROSUL), em 1968, companhia estatal responsável pelo setor de produção energética do Sul do país. A ELETROSUL realizou o estudo sobre a possibilidade de construção de UHEs nessa região, e em 1979, publicou o inventário hidroelétrico da bacia do Rio Uruguai, que apresentava a possibilidade de construção de 22 UHEs nacionais nessa bacia.

Porém a construção de UHEs ocasiona impactos ambientais e sociais. A área da edificação do empreendimento é devastada, vindo ao debate questões de preservação da biodiversidade e proteção da qualidade de vida. Além do meio ambiente, as famílias ribeirinhas também são atingidas pela UHE, sendo necessária a realocação dessas em outras áreas, ou seja, a empresa responsável pela implementação da UHE precisa remanejar essas pessoas. Existem, basicamente, duas modalidades de remanejamento, indenização em dinheiro (ID) e reassentamento, esta se subdivide em reassentamento rural coletivo (RRC), pequeno reassentamento rural (PRR), auto-reassentamento ou carta de crédito (CC), reassentamento em área remanescente (RAR) e reassentamento urbano (RU).

Esta dissertação objetiva pesquisar o processo de remanejamento, especificamente, o processo de tomada de decisão dos cidadãos atingidos por UHEs na bacia do Rio Uruguai sobre as modalidades de remanejamento. Para isso, a pesquisa compreende a influência das variáveis controle da informação, cultura política e capital social. O controle da informação considera quais, como e em que momento as informações sobre o empreendimento e as modalidades de remanejamento foram repassadas aos cidadãos atingidos, bem como quem as repassou, enquanto a cultura política considera crenças, valores, atitudes e comportamentos políticos e o capital social abarca a confiança interpessoal e nas instituições.

1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

O tema dessa dissertação foi elaborado através do contato com o Projeto de Pesquisa e Desenvolvimento “Avaliação dos Resultados e Proposição de Modelo de Elaboração de Programas de Remanejamento da População Atingida por Empreendimentos Hidrelétricos (2010-2014)”, que tem como um dos principais objetivos avaliar a qualidade de vida da população antes, durante e após o empreendimento hidrelétrico, e em 2012 realizou um *survey* com uma amostra de

632 famílias atingidas pelas UHEs na bacia do rio Uruguai. As primeiras revisões bibliográficas e pesquisas de campo exploratórias demonstraram a falta de estudos relacionados ao processo de remanejamento e a importância de se compreender o processo de tomada de decisão dos cidadãos atingidos por uma modalidade de remanejamento. Constatou-se também a baixa produção de trabalhos relacionando cultura política e implantação de UHEs no Brasil.

Diante disso, esta dissertação busca relacionar as variáveis controle da informação, cultura política e capital social com o processo de tomada de decisão. Pressupõe-se que os cidadãos atingidos não escolhem apenas racionalmente, ou seja, verificando qual a modalidade seria, economicamente, melhor, mas também escolhem influenciados por suas vivências e conhecimento sobre o assunto. Para tanto, “assume-se que a tomada de decisão é entendida como processo pelo qual são escolhidas algumas ou apenas uma entre as alternativas para ações a serem realizadas, tornando-se uma conversão de informação em ação” (OLIVEIRA, 1998, p.13), e que é preciso aceitar a “existência de uma face de imprevisibilidade e de interação humana que lhe confere a dimensão do ilógico, do intuitivo, do emocional, do espontâneo e do irracional” (MOTTA, 2004, p. 26).

Nesse sentido, a dissertação problematiza as relações de poder existentes entre Estado, empreendedor, MAB e cidadão atingido, buscando compreender o processo de tomada de decisão dos atingidos por uma modalidade de remanejamento, que por sua vez é uma prática compensatória dos impactos causados pelos empreendimentos. Existem, na prática exercida pelas UHEs, duas modalidades de remanejamento: indenização em dinheiro (ID) e reassentamento, que se subdivide em reassentamento rural coletivo (RRC), pequenos reassentamentos rurais (PRR), auto-reassentamento ou carta de crédito (CC), reassentamento em áreas remanescentes (RAR) e reassentamento urbano (RU).

O processo de remanejar as famílias atingidas pela construção de UHEs é complexo, pois em “mais de um século de história da hidreletricidade no Brasil, ainda não existe uma legislação específica referente ao remanejamento populacional” (ROCHA, 2009, p.3). Porém, segundo Rocha (2009, p.4), “em cada hidrelétrica a ser instalada é previsto o estabelecimento de um Termo de Acordo de Conduta (TAC) entre os agentes sociais envolvidos, que baseado na legislação referida, norteará as negociações sobre esse aspecto da respectiva barragem”.

De acordo com o decreto 7.342, de outubro de 2010, consideram-se integrantes da população atingida por empreendimentos hidrelétricos aqueles submetidos aos seguintes impactos: perda de propriedade ou da posse de imóvel localizado no polígono do empreendimento; perda da capacidade produtiva das terras de parcela remanescente de imóvel que faça limite com o polígono do empreendimento e por ele tenha sido parcialmente atingido; perda de áreas de exercício da atividade pesqueira e dos recursos pesqueiros, inviabilizando a atividade extrativa ou produtiva; perda de fontes de renda e trabalho das quais os atingidos dependam economicamente, em virtude da ruptura de vínculo com áreas do polígono do empreendimento; prejuízos comprovados às atividades produtivas locais, com inviabilização de estabelecimento; inviabilização do acesso ou de atividade de manejo dos recursos naturais e pesqueiros localizados nas áreas do polígono do empreendimento, incluindo as terras de domínio público e uso coletivo, afetando a renda, a subsistência e o modo de vida de populações; e prejuízos comprovados às atividades produtivas locais a jusante e a montante do reservatório, afetando a renda, a subsistência e o modo de vida de populações.

Na bacia do Rio Uruguai, com a divulgação, em 1979, da viabilidade para a construção de 22 UHEs na região, a ELETROSUL teve que enfrentar logo no início forte reação das populações locais (REIS, 2007). Com a UHE de Itá, que começou a ser construída na década de 1980, foi criada a Comissão Regional de Atingidos por Barragens (CRAB), em 1983, que tinha como bandeira “não às barragens”. Em março de 1991, durante o “I Congresso Nacional dos Atingidos por Barragens”, foi oficializado o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB). O MAB se constitui como movimento de representação dos interesses dos cidadãos atingidos pelo empreendimento, com o intuito de buscar as melhores soluções para estes junto ao empreendedor.

No processo de remanejamento, existe um conjunto de atores interagindo diretamente com as famílias atingidas, que compreende empreendedor, MAB, Estado, igreja, polícia, ministério público, judiciário, empresas locais, sindicatos, vizinhos, gestores públicos (prefeito, vereadores, deputados, governador e presidente), movimentos sociais e ONGs. Nesse trabalho são analisados o empreendedor, o MAB e o Estado, por serem os atores mais envolvidos no processo de remanejamento: a) o empreendedor, na maioria dos casos, prefere remanejar por ID ou CC, pois essas modalidades não geram vínculos com as famílias atingidas, ou

seja, não é necessário nenhum tipo de acompanhamento ou assistência aos cidadãos atingidos depois que optam por uma dessas duas modalidades de remanejamentos; b) o MAB, na maioria dos casos, milita por modalidades que, no mínimo, ofereçam assistência ao cidadão atingido, como o RRC e PRR; c) o Estado, apesar de não estar diretamente presente nos remanejamentos, está na condição de parceiro da iniciativa privada na instalação de UHEs, estabelecendo as Parcerias Público-Privadas (PPP), além disso ainda não criou uma política pública para regularizar os remanejamentos, deixando para o empreendedor a responsabilidade de realocação dos cidadãos atingidos.

Além desses personagens, as informações repassadas aos cidadãos atingidos também constituem um fator que influencia na sua escolha. Pois existe, tanto por parte do empreendedor quanto do MAB, uma cautela para que as famílias recebam determinadas informações, na tentativa de condicioná-las a uma decisão.

Com esse cenário da desapropriação, os cidadãos atingidos precisam escolher das opções de remanejamento que estão sendo propostas a que considera melhor. Nesse processo de decisão muitos são os fatores que podem influenciar na decisão, esse trabalho considera controle da informação, cultura política e capital social.

Isso importa porque, segundo os precursores dos estudos de cultura política, na década de 1960, Almond e Verba, o termo cultura política se refere às orientações especificamente políticas, às atitudes relacionadas ao sistema político, suas diversas partes e o papel dos cidadãos no sistema (ALMOND e VERBA, 1963). Ou seja, como as atitudes e orientações dos cidadãos são estruturadas em relação ao contexto políticos e o funcionamento das instituições.

Baquero e Prá (2007, p. 23) apontam que cultura política é “o produto tanto da história coletiva do sistema político como da história de vida dos membros desse sistema. Portanto, está enraizada nos acontecimentos públicos e nas orientações privadas”. Os autores (2007, p. 19) também destacam que “cultura política pode ser definida como o conjunto de crenças e valores que os cidadãos incorporam ao longo do tempo”, além disso, enfatizam a capacidade que esses cidadãos tem para “adaptar esses comportamentos numa perspectiva racional (não-racionalista) para alcançar determinados objetivos ou aprender a sobreviver politicamente em condições materiais adversas”.

Baquero (2011, p.38) ressalta que “segundo Almond (1965)⁸, a cultura política é um processo que se desenvolve em várias etapas, não é um processo contínuo, linear”. Além disso, “a teoria culturalista defende que as preferências são endógenas, internas às organizações e emergem de interações sociais entre culturas distintas”, assim as “decisões, por sua vez, são fruto de escolhas de cultura, de valores legitimadores de diferentes práticas sociais” (RENNÓ, 1998, p. 87).

Dentro dos estudos de cultura política existe o conceito de capital social, que será utilizado para entender o processo de tomada de decisão do cidadão atingido por determinada modalidade de remanejamento. O conceito está ligado à confiança que os indivíduos tem na sociedade, tanto nos cidadãos quanto nas instituições políticas, bem como à solidariedade e à colaboração que praticam. Putnam (2005, p.177) define como “práticas sociais, normas e relações de confiança que existem entre cidadãos numa determinada sociedade, bem como, sistemas de participação e associação que estimulam a cooperação”.

Além do capital social, será trabalhado o conceito de informação, pois a informação é essencial para o processo de tomada de decisão, já que o cidadão precisa conhecer as possibilidades envolvidas para que possa fazer uma escolha. Para Mc Garry informação é o oposto da incerteza, e o conceito de informação deve estar associado a uma escolha (MCGARRY, 1999, p. 9). E mesmo estando na “Era da Informação”, como Castells define – caracterizada não pela centralidade de conhecimentos e informações, mas pela aplicação desses conhecimentos e dessa informação para a geração de conhecimentos e de dispositivos de processamento/comunicação da informação, em um ciclo de realimentação cumulativo entre a inovação e o seu uso (CASTELLS, 2007) – o controle sobre as informações existe e pode ser responsável pelas tomadas de decisões, afinal um cidadão que precisa fazer uma escolha sempre busca por informações qualificadas que o auxiliem nessa opção.

Dentro desse contexto, nesta dissertação trabalha-se com as seguintes variáveis independentes: capital social, ou seja, confiança dos cidadãos atingidos entre si, no empreendedor, MAB e no Estado, e controle da informação exercido pelo empreendedor. Esses elementos são analisados nas cinco UHEs da bacia do rio Uruguai (Itá, Machadinho, Barra Grande, Campos Novos e Foz do Chapecó),

⁸ ALMOND, Gabriel. Comparative political system. *The Journal of Politics, Princeton*, v.18, p.391-409, 1956.

através de um *survey* aplicado durante o mês de janeiro de 2012. O intuito da dissertação é verificar a influência das variáveis controle da informação, cultura política e capital social no processo de tomada de decisão dos cidadãos atingidos na bacia do rio Uruguai.

Seguindo esse raciocínio, a dissertação tem como problema, para nortear a pesquisa, a seguinte questão: *O controle da informação, a cultura política e o capital social influenciam no processo de tomada de decisão dos cidadãos atingidos por UHEs na bacia do rio Uruguai?*

1.2 JUSTIFICATIVA

Existem diversos estudos sobre a implantação de UHEs no Brasil, em áreas de conhecimento como Geografia, Engenharia e Economia. Porém, existem poucos na área da Ciência Política e raros os que trabalham com os impactos sociais, principalmente, pela vertente culturalista. Com isso, essa dissertação se justifica cientificamente por permitir um aprofundamento do processo de remanejamento, ao analisar a influência de elementos, como controle da informação, cultura política e capital social no processo de tomada de decisão do cidadão atingido. Mais do que isso, demonstra que a racionalidade não é o único elemento presente em um processo de tomada de decisão, mas que as crenças, valores e conhecimento dos cidadãos são elementos endógenos à decisão.

Também deve ser levado em conta que apesar do Estado investir massivamente na construção de UHEs, ele ainda não criou um marco regulatório para o processo de remanejamento, deixando essa responsabilidade para o empreendedor (com a chancela do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), viabilizado invariavelmente através de um TAC). Na prática existe um modelo de remanejamento executado pelas UHEs da bacia do rio Uruguai, que se baseia no acordo construído para a viabilização da UHE Itá, na década de 1980, no qual foram formuladas modalidades de remanejamento, que compreendem desde indenização em dinheiro até reassentamento. Com essa realidade, a justificativa social desse trabalho é a de contribuir com instrumentos analíticos para que seja elaborada uma política pública capaz de levar em conta as necessidades dos cidadãos atingidos, bem como assegurar a regularização nos processos de remanejamento.

Teoricamente, os conceitos de controle da informação, cultura política e capital social também são justificados. A informação é o elemento agregador, que permite ao cidadão conhecer as possibilidades para tomar uma decisão, e com isso um elemento capaz de ser controlado por outros atores envolvidos no processo. A teoria da cultura política é utilizada, porque abrange as vivências, tanto políticas quanto pessoais do indivíduo, bem como seus valores e crenças, mostrando que o cidadão forma sua percepção através de seus valores e de sua trajetória. Conseqüentemente, a racionalidade, abordada por muitos modelos de processo de tomada de decisão, como único ou central elemento da decisão, é contextualizada com capital social e controle da informação. O capital social é estudado nesse trabalho, pois relações de confiança, solidariedade e reciprocidade tendem a formar cidadãos mais participativos e ativos nas decisões públicas, que buscam mais informações sobre as questões que o cercam.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 OBJETIVO GERAL

Analisar o controle da informação, a cultura política e o capital social como elementos influenciadores no processo de tomada de decisão, em relação às modalidades de remanejamento, dos cidadãos atingidos por UHEs na bacia do rio Uruguai.

1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Conhecer os programas de remanejamento da UHEs da bacia do rio Uruguai;
2. Identificar atores, agente de decisão, alternativas e informações do processo de decisão;
3. Explicitar quais, como e quando as informações foram apresentadas pelo empreendedor ao cidadão atingido;
4. Identificar o grau de confiança dos cidadãos atingidos nas pessoas em geral, nos seus pares, no empreendedor, no MAB, na mídia e no Estado;
5. Verificar o grau de satisfação dos cidadãos atingidos com a decisão tomada.

1.4 HIPÓTESES

O controle da informação, a cultura política e o capital social incidem no processo de tomada de decisão dos cidadãos atingidos por UHEs na bacia do rio Uruguai, demonstrando que a racionalidade não é o único ou central elemento desse processo. Além dessa hipótese central, a dissertação testa as seguintes hipóteses específicas:

1. A participação do cidadão atingido no MAB influencia na opção por RRC;
2. A maior confiança no empreendedor e no Estado direciona a opção pela modalidade CC, e a maior confiança nas pessoas em geral e no MAB direciona para as modalidades coletivas, como RRC e PRR;
3. Quanto maior o capital social a opção tende a ser por RRC.
4. As informações dadas pelo empreendedor são controladas, com o intuito de influenciar o cidadão a decidir pela modalidade CC;
5. Independente da modalidade escolhida, os cidadãos atingidos estão satisfeitos com a decisão tomada.

1.5 METODOLOGIA

Além da revisão bibliográfica, a análise das variáveis independentes controle da informação, cultura política e capital social como elementos influenciadores no processo de tomada de decisão dos cidadãos atingidos por UHEs na bacia do rio Uruguai é realizada através dos dados obtidos pelo *survey* (ver anexo 1) aplicado em janeiro de 2012 pelo Projeto de Pesquisa e Desenvolvimento “Avaliação dos Resultados e Proposição de Modelo de Elaboração de Programas de Remanejamento da População Atingida por Empreendimentos Hidrelétricos (2010-2014)”.

No processo de tomada de decisão dos cidadãos atingidos por UHEs são identificados os elementos indispensáveis desse processo, segundo Campos (2011): atores, agentes de decisão, informação e alternativas. Esse processo será analisado considerando o modelo de tomada de decisão político, o qual, para Lindblom (1981), é de caráter desordenado, não existindo uma ordem de fases para escolha, mas sim uma análise limitada pela exigência de que precisa ser feita dentro dos limites impostos pelo tempo e os recursos disponíveis, e a decisão não pode ser adiada pela espera que se tenham todas as informações relevantes, além de ser

influenciada pelo poder, autoridade, grupos de interesse e persuasão. Essa análise não descarta os demais modelos de tomada de decisão, que podem explicar alguns momentos de forma mais adequada, porém foca no modelo de tomada de decisão político, assumindo a responsabilidade de não ser o único e o mais correto modelo para responder o problema elaborado para essa dissertação.

Para a coleta dos dados do Projeto de Pesquisa e Desenvolvimento “Avaliação dos Resultados e Proposição de Modelo de Elaboração de Programas de Remanejamento da População Atingida por Empreendimentos Hidrelétricos (2010-2014)” foram definidas dimensões, entre as quais as seguintes são utilizadas para a análise dessa dissertação:

Dimensão Remanejamento

A dimensão remanejamento compreende a UHE que remanejou o cidadão atingido e a modalidade de remanejamento escolhida.

Dimensão cultura política e capital social

A dimensão capital social compreende o envolvimento do entrevistado com atividades associativas e o nível de confiança na sociedade, nas instituições, no MAB, no empreendedor e no Estado. Bem como, o nível de participação política e social, como em entidades recreativas, religiosas, partidos políticos, associações e sindicatos.

Dimensão informação

A dimensão informação compreende o grau de informação do entrevistado em relação ao empreendimento e as modalidades de remanejamento. Bem como, que atores sociais estavam por trás dessas informações (MAB ou empreendedor).

Dimensão Tomada de decisão

A dimensão tomada de decisão compreende o tempo e as opiniões consideradas para a escolha da modalidade de remanejamento.

Dimensão Satisfação

A dimensão satisfação compreende a satisfação ou não do cidadão atingido com a modalidade escolhida. Essa dimensão fecha o processo de tomada de decisão relacionado às modalidades de remanejamento, buscando demonstrar a importância de um marco regulatório.

Através dessas dimensões foram elaboradas as questões (variáveis) do *survey* para a operacionalização da pesquisa. O quadro 1 apresenta as variáveis

para cada dimensão, além das categorias, que foram escolhidas para essa dissertação.

Quadro 1 – Dimensões, variáveis e categorias para a análise do processo de tomada de decisão dos cidadãos atingidos

Dimensões	Variáveis	Categorias
Dimensão remanejamento	UHE que remanejou	- Itá - Foz do Chapecó
	Modalidade de remanejamento escolhida	- Auto-reassentamento ou carta de crédito - Reassentamento Rural Coletivo - Pequenos Reassentamentos - Reassentamentos em Áreas Remanescentes
Dimensão cultura política e capital social	De forma geral, se pode confiar nas pessoas	- Sim - Não
	Confia nas Instituições: Governo Federal, MAB, Empreendedor e Rádio/TV/Jornal	- Confia - Mais ou menos - Não confia
	Participa do MAB	- Participa ou participou - Não participa
	Índice de capital social	- Baixo - Regular - Elevado
Dimensão informação	Quais foram as propostas de remanejamento apresentadas pelo empreendedor	- Auto-reassentamento ou Carta de crédito - Reassentamento Rural Coletivo - Pequenos Reassentamentos - Reassentamento em Áreas Remanescentes
	De que forma as propostas de remanejamento foram apresentadas	- Por escrito - Através de visita - Por escrito e visita - Reunião da/na comunidade
	Todas as opções de remanejamento foram apresentadas no mesmo momento	- Sim - Não
	Se tivessem apresentado ao Sr. todas as opções ao mesmo tempo, o Sr. teria optado por qual delas	- Auto-reassentamento ou Carta de crédito - Reassentamento Rural Coletivo - Pequenos Reassentamentos - Reassentamento em Áreas Remanescentes
	As opções foram apresentadas antes ou depois do início da obra	- Antes - Depois
	Quantas visitas o empreendedor fez	- Uma - Duas - Três - Mais de três
	A sua primeira opção foi aceita imediatamente pelo empreendedor	- Sim - Não

	Acompanhava as discussões sobre a hidrelétrica no jornal, rádio e TV	- Sim - Não
	Quem tinha mais espaço nos meios de comunicação	- MAB - Empreendedor - Governo
Dimensão tomada de decisão	Em quanto tempo o Sr. decidiu sobre o tipo de remanejamento depois da apresentação das opções	- Menos de 6 meses - Entre 6 meses e 1 ano - Mais de 1 ano
	Entre a primeira visita e a efetiva assinatura do acordo de remanejamento quanto tempo se passou	- Menos de 1 ano - Entre 1 e 2 anos - Mais de 2 anos
	Alguém insistiu para que optasse por alguma modalidade	- Sim - Não
	Quem insistiu para que optasse por alguma modalidade	
	Foram levadas em consideração as opiniões de quem para a decisão por esta opção	- Imobiliárias - Empreendedor - Família - MAB - Associações - Rádio/TV/Jornal
Dimensão satisfação	Está insatisfeito ou satisfeito com o remanejamento	- Satisfeito - Insatisfeito

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Depois da definição das dimensões, variáveis e categorias de análise, é importante dimensionar o universo da pesquisa, do ponto de vista humano e geográfico. O universo abrange os cidadãos remanejados pelas UHEs Itá, Machadinho, Barra Grande, Campos Novos e Foz do Chapecó⁹, localizadas na bacia do rio Uruguai. Com essa abrangência humana e geográfica, é necessária a identificação de uma amostra do universo que represente a população atingida pelas cinco UHEs, apresentada na tab.1.

⁹ Os dados para análise dessa dissertação são do banco de dados do Projeto de Pesquisa e Desenvolvimento "Avaliação dos Resultados e Proposição de Modelo de Elaboração de Programas de Remanejamento da População Atingida por Empreendimentos Hidrelétricos (2010-2014)"⁹. Tal projeto está sendo executado na bacia do rio Uruguai, nas UHEs de Itá, Machadinho, Barra Grande, Campos Novos e Foz do Chapecó.

Tab.1 – Amostra do universo da população atingida por UHEs

UHE	Entrevistados
Itá	110
Machadinho	167
Barra Grande	126
Campos Novos	124
Foz do Chapecó	104
Total de entrevistados	631

Fonte: Banco de Dados P&D Remanejamento (2012).
n = 632

Essa dissertação não tem como intuito fazer uma comparação do processo de tomada de decisão nessas cinco UHEs, mas sim verificar em sua totalidade a influência do controle da informação, da cultura política e do capital social no processo de tomada de decisão por modalidades de remanejamento dos cidadãos atingidos por UHEs na bacia do rio Uruguai. Para tanto, é necessário estabelecer critérios que permitem analisar uniformemente ambas as UHEs:

Atores envolvidos no processo de tomada de decisão

Em ambos os casos o empreendedor, MAB e Estado são atores envolvidos no processo de remanejamento, embora tenham diferenças, conforme o quadro 2.

Quadro 2 – Empreendedor, MAB e Estado nas UHES de Itá e Foz do Chapecó

	Empreendedor	MAB	Estado
Itá	Consórcio Itá Energética S/A - ELETROSUL e Associação de Auto – Produtores Independentes, formada pela Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), PPH, Poliolefinas (ambas pertencentes à Odebrecht Química) e Cia de Cimento Itambé.	CRAB/ MAB	Final do regime militar e início do processo de abertura democrática, com os presidentes: João Figueiredo (1979-1985), José Sarney (1985-1990), Fernando Collor (1990-1992), Itamar Frando (1992-1994) e Fernando Collor (1995-2002).
Machadinho	Consórcio Machadinho Energética S/A – ELETROSUL e Grupo de Empresas Associadas Machadinho (GEAM).	CRAB/ MAB	Final do regime militar e início do processo de abertura democrática, com os presidentes: João Figueiredo (1979-1985), José Sarney (1985-1990), Fernando Collor (1990-1992), Itamar Frando (1992-1994) e Fernando Henrique (1995-2002).
Barra Grande	Consórcio Energética Barra Grande S/A (BAESA) – Alcoa Alumínio S/a, Camargo Corrêa Cimentos S/A, Companhia Brasileira de Alumínio, Companhia Paulista de Força e Luz (Geração) e DME Energética Ltda.	MAB	Consolidação da democracia brasileira: Fernando Henrique (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).
Campos Novos	Consórcio Campos Novos Energia S/A – CPFL Geração, Companhia Brasileira de Alumínio, Votorantim Metais e CEEE Geração e Transmissão.	MAB	Consolidação da democracia brasileira: Fernando Collor (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).
Foz do Chapecó	Consórcio Energético Foz do Chapecó – Companhia Paulista Força e Luz - CPFL, Furnas Centrais Elétricas – FURNAS e Companhia Estadual de Geração e Transmissão de Energia Elétrica – CEEE-GT.	MAB	Consolidação da democracia brasileira: Fernando Collor (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Empreendedor

No caso da UHE Itá, o Estado, através da ELETROSUL era o empreendedor, até 1994, e foi o responsável pelo Cadastro Sócio Socioeconômico (realizado em 1987 e 1988) das famílias atingidas e boa parte dos remanejamentos feitos. A partir de 1994, a ELETROSUL junto com a Associação de Auto – Produtores Independentes constituíram o Consórcio Itá. Nas demais UHEs o empreendedor é um consórcio baseada nas Parcerias Público-Privadas (PPP), e o responsável pelos remanejamentos.

MAB

Desde 1979, existe o movimento social que representa os cidadãos atingidos por UHEs, conhecido como Comissão Regional de Atingidos por Barragens (CRAB), que em 1991, passou a responder como Movimento dos Atingidos por Barragens na região Sul (MAB/Região Sul). Por isso, na UHE de Itá são consideradas ambas nomenclaturas, mas do mesmo movimento. Na UHE de Foz do Chapecó, entraram em cena outros grupos que representavam os cidadãos atingidos, como AMISTA (Associação Mista dos Atingidos pela Barragem da Foz do Chapecó), Comitês Municipais e Associação para a Preservação do Meio Ambiente (APAM). Porém não são analisados aqui, mas é importante ressaltar que em algum momento da análise podem influenciar na percepção que o cidadão atingido tem em relação ao MAB.

Estado

O período correspondente às UHEs Itá e Machadinho compreendeu o fim do regime militar e início do processo de abertura do país. Já nas demais UHEs, o Brasil compreendia em processo de consolidação do regime democrático. Já nesse momento, o Estado assumiu a condição de parceiro da iniciativa privada na instalação de hidrelétricas. Tornando-se um fiscalizador desse processo e deixando os remanejamentos como responsabilidade do empreendedor responsável pela implantação da UHE.

Modalidades de remanejamento

Em 29 de outubro de 1987, um acordo entre a CRAB e a ELETROSUL assegurava que “nenhuma obra” seria realizada “dentro dos rios sem prévia indenização ou reassentamento dos cidadãos atingidos de cada barragem, Itá e Machadinho”, além de estabelecer que as famílias atingidas seriam compensadas mediante três alternativas: a) “terra por terra, mediante a apresentação de áreas quantas necessárias, preferencialmente na região, ou nos três estados do Sul, com

características agrícolas e infra-estrutura não inferiores às áreas atingidas”; b) “indenização por dinheiro com a participação dos atingidos na determinação dos preços das terras e benfeitorias”; ou, c) “garantia de participação em projetos de reassentamento para todos os sem-terra atingidos pelas barragens de Itá e Machadinho, em áreas dos três estados do Sul, com características agrícolas e infra-estrutura não inferiores às atingidas pelas barragens” (ROCHA, 2009, p.5). Por isso, em cada hidrelétrica a ser instalada “é previsto o estabelecimento de um Termo de Acordo de Conduta (TAC) entre os agentes sociais envolvidos, que baseado na legislação referida, norteará as negociações sobre esse aspecto da respectiva barragem” (ROCHA, 2009, p. 3). Porém em “mais de um século de história da hidreletricidade no Brasil, ainda não existe uma legislação específica referente ao remanejamento populacional” (ROCHA, 2009, p.3).

Existem, basicamente, duas modalidades de remanejamento, indenização em dinheiro (ID) e reassentamento, esta se subdivide em reassentamento rural coletivo (RRC), pequeno reassentamento rural (PRR), auto-reassentamento ou carta de crédito (CC), reassentamento em área remanescente (RAR) e reassentamento urbano (RU). Conferir na tab.2 a decisão pelas modalidades da amostra desse trabalho.

Tab.2 – Opção dos cidadãos atingidos pelas modalidades

	ID	RRC	PRR	CC	RAR	RU	Total
Itá	44	35	0	0	10	21	110
Machadinho	12	66	5	83	1	0	167
Barra Grande	17	69	0	38	2	0	126
Campos Novos	24	20	19	40	21	0	124
Foz do Chapecó	42	40	0	19	3	0	104
Total	139	230	24	180	37	21	631

Fonte: Banco de Dados P&D Remanejamento (2012).
n = 632

No entanto, é importante ressaltar que pelo TAC, propriedades avaliadas com valor superior ao que foi acordado, como máximo para uma CC, são enquadradas na modalidade ID, não tendo o direito de escolher entre as demais modalidades. Por esse motivo não entra nas análises dessa dissertação a modalidade ID.

Outra modalidade de remanejamento que não entra nas análises dessa dissertação é RAR, pois essa opção depende da existência de um tamanho mínimo

e da negociação de propriedades lindeiras para a formação de um lote. Essas duas características vão além do processo de tomada de decisão, por necessitar de terceiros para a negociação de áreas remanescentes que formem um lote.

Por fim, a modalidade RU é um caso específico da cidade de Itá atingida pela UHE Itá. No qual, com a inundação completa da cidade, foi construída uma nova, ao lado em uma altitude maior, e oferecida essa modalidade de remanejamento. Por ser específica de um dos municípios atingidos pela UHE Itá, essa modalidade não será analisada.

Então, as modalidades de remanejamento que são analisadas nessa dissertação: RRC, CC e PRR. A tab.3 apresenta a amostra analisada nessa dissertação.

Tab.3 – Opção dos cidadãos atingidos pelas modalidades RRC, CC e PRR

	RRC	PRR	CC	Total
Itá	35	0	0	35
Machadinho	66	5	83	154
Barra Grande	69	0	38	107
Campos Novos	20	19	40	79
Foz do Chapecó	40	0	19	59
Total	230	24	180	434

Fonte: Banco de Dados P&D Remanejamento (2012).
n = 434

As análises serão feitas através do cruzamento das variáveis independentes, controle da informação, cultura política e capital social, com as dependentes, as modalidades de remanejamento (PRR, RRC e CC). É aplicado o teste de significância estatística, que mostra se uma dada relação entre variáveis resulta de erro de amostragem (LINHARES, 2011). O teste mostra apenas se há relação entre as variáveis estudadas e não a direção em que ela se dá.

Para a análise da influência do capital social no processo de tomada de decisão dos atingidos é elaborado um índice de capital social. Para a elaboração foram selecionadas as variáveis de participação e confiança e definidos os pesos (conforme o anexo 2). Foram definidos os valores “0” para respostas negativas de

capital social e “1” para positivas. O índice foi agrupado para que fosse construída uma escala de capital social: capital social baixo (intervalo de 0,21 a 0,50), capital social regular (intervalo de 0,57 a 0,71) e capital social elevado (intervalo de 0,79 a 1,00).

Exposta a metodologia dessa dissertação, discorre-se para o referencial teórico, que permite, junto com a metodologia, analisar a influencia das variáveis independentes no processo de tomada de decisão dos cidadãos atingidos por UHEs na bacia do rio Uruguai.

1.6 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Além do capítulo introdutório a dissertação apresenta mais quatro capítulos. O primeiro propõe um debate acerca das teorias do processo de tomada de decisão, da cultura política, do capital social e do controle de informação.

Os processos de construção de UHEs no Brasil, principalmente, as localizadas na bacia do rio Uruguai, o marco regulatório desses empreendimentos, o histórico do MAB, as modalidades de remanejamento apresentadas no TAC e o conceito de cidadão atingido são trabalhados no segundo capítulo.

No terceiro capítulo da dissertação são analisados os dados relacionados às informações recebidas pelos cidadão atingido no período entre a primeira visita do empreendedor e a assinatura do contrato de ressarcimento, identificando a existência ou não do controle da informação e a influência desse no processo de tomada de decisão. E o quarto capítulo compreende a análise dos índices de capital social dos cidadãos atingidos relacionados às modalidades escolhidas.

Por fim, as principais conclusões apuradas nessa dissertação, além das limitações encontradas para a confecção do trabalho e sugestões para estudos futuros.

2 TOMADA DE DECISÃO E CULTURA POLÍTICA

A confecção desse trabalho propõe uma relação entre as variáveis controle da informação, cultura política e capital social com o processo de tomada de decisão dos cidadãos atingidos por UHEs na bacia do rio Uruguai. Para isso esse capítulo trabalha com os conceitos de processo de tomada de decisão, controle da informação, cultura política e capital social.

2.1 PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO

Diariamente, os cidadãos necessitam tomar decisões econômicas, sociais, políticas e outras, sejam essas individuais ou coletivas. No caso de um cidadão atingido por UHE, a decisão a ser tomada é em relação à opção de modalidade de remanejamento que deve ser escolhida. Esse processo de decisão é complexo, pois muitos desses cidadãos nunca saíram de sua propriedade, quando se deparam com a instalação de uma UHE em sua região e precisam sair de suas terras, pois essas serão inundadas pela água. De um lado está esse cidadão atingido que precisa tomar uma decisão econômica (qual a opção de remanejamento que “substituirá” melhor a minha terra), social (qual a opção de remanejamento que será melhor para mim e para minha família) e política (qual a opção de remanejamento que será melhor para que o governo e o empreendedor compreendam as necessidades dos atingidos), de outro está o governo, que ainda não elaborou uma legislação específica referente ao remanejamento populacional, junto com o empreendedor, que recebeu a concessão do governo para a implantação de UHEs.

O estudo da tomada de decisão é uma mescla de várias disciplinas, como matemática, sociologia, psicologia, economia, administração e ciência política. Basicamente, a tomada de decisão é entendida como processo pelo qual são escolhidas algumas ou apenas uma entre as alternativas para ações a serem realizadas, normalmente, procedem a esse ato de decisão, processos de conflitos e de acordo envolvendo pelo menos os atores mais influentes na política e na administração (OLIVEIRA, 1998, p.13). Em uma visão mais administrativa, segundo Amaral e Sousa (2011) decisões podem ser tratadas como algo científico e racional, enfatizando-se as análises e as relações de causa e efeito, com o intuito de antecipar ações e decidir de forma mais eficaz e eficiente. Por outro lado, segundo

Motta (2004, p. 26), no processo de tomada de decisão é preciso aceitar a existência de uma face de imprevisibilidade e de interação humana que lhe confere a dimensão do ilógico, do intuitivo, do emocional e espontâneo, e do irracional. Na política, os debates teóricos da tomada de decisão estão relacionados ao processo decisório político, levando em consideração as ações governamentais para a elaboração de políticas públicas, trazendo modelos de processo de tomada de decisão da economia e da administração.

Uma figura importante no pensamento social que abordou primordialmente o processo de decisão política, “em particular sua eficiência ou racionalidade, dando início a uma tradição intelectual que subsiste ainda hoje: Adam Smith¹⁰” (LINDBLOM, 1981, p. 7). Na ciência política, o estudo do processo decisório governamental e da sua racionalidade só veio à tona muito recentemente.

O processo de tomada de decisão compreende três condições para a escolha: a) condição de certeza, na qual cada ação possível conduz fixamente a um resultado específico, b) condição de risco, na qual cada ação possível conduz a um conjunto de resultados específicos associados a probabilidades conhecidas, e c) condição de incerteza, quando as probabilidades associadas aos resultados são desconhecidas (OLIVEIRA, 1998).

Segundo Oliveira (1998), fatores, como complexidade evolutiva do mundo moderno, redução de tempo disponível para a tomada de decisão, velocidade das comunicações e melhoramentos nos processos de informação, influenciam na tomada de decisão. Além desses fatores, também podem ser considerados cultura, crenças, valores e a história dos tomadores de decisão.

Alguns elementos indispensáveis no processo de tomada de decisão são: atores, agentes de decisão, informação e alternativas. Os atores, segundo Campos (2011, 46), são indivíduos, entidades ou grupo de pessoas que têm interesse na decisão a ser tomada, pois estão envolvidos direta ou indiretamente pelas consequências da decisão. Enquanto o agente de decisão é formado por um indivíduo ou grupo de indivíduos que possui o mais importante papel no processo de tomada de decisão: avaliar e escolher a alternativa (CAMPOS, 2011). As informações são o conjunto de dados que forma o conhecimento acerca do

¹⁰ Adam Smith na sua obra Riqueza das Nações tratou das deficiências da política comercial dos governos contemporâneos. Smith propôs que as decisões sobre política econômica fossem retiradas, na medida do possível, das mãos dos governos, e transferidas para o mercado (LINDBLOM, 1981).

problema e das alternativas, e essas são o conjunto de opções a serem escolhidas pelo agente de decisão.

2.1.1 Modelos do processo de tomada de decisão

Por ser uma teoria analisada por diferentes disciplinas, existem alguns modelos para analisar o processo de tomada de decisão, que em sua maioria direcionam a análise para compreender as escolhas dos tomadores de decisão nas empresas ou no governo. Os modelos de tomadas de decisão, no início, tratavam o processo decisório como uma questão racional, posteriormente, esses modelos passaram a ser questionados, sendo propostos modelos mais flexíveis e adaptáveis à realidade, que permitiram aos tomadores de decisão fazerem a melhor escolha diante dos limites de conhecimento do problema a ser resolvido no processo decisório, tais como falta de informações. Essa seção apresenta as condições, os fatores e elementos da tomada de decisão, bem como explora os modelos da racionalidade ilimitada, racionalidade limitada, incrementalismo e decisão política¹¹.

2.1.1.1 Modelo de Racionalidade Ilimitada

A teoria da Escolha Racional¹² explica o comportamento social e político assumindo que os cidadãos agem racionalmente, com a idéia de que esses calculam os custos e os benefícios prováveis de toda ação antes de decidirem o que fazer. Essa teoria entrou na Ciência Política a partir da Economia, através dos trabalhos pioneiros de Anthony Downs, James Buchanan, Gordon Tullock, George Stigler e Mancur Olson¹³. Embora esses autores possam ter discordado em inúmeros aspectos entre si, todos adotaram uma interpretação particularmente materialista da teoria da escolha racional: para todos eles, os agentes sociais estariam interessados na maximização da riqueza, de votos, ou de outras

¹¹ Existem outros modelos explorados pela Administração e Economia, alguns desses modelos são: Componente Subjetiva de Elster (1989), Desestruturado de Mintzberg (1989) e Lata de Lixo de March e Olsen (1976).

¹² A teoria da Escolha Racional é um dos três métodos de análise do “neo-institucionalismo”, que surgiu em 1980. Ver sobre em “HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. Lua Nova, nº 58, 2003”.

¹³ Sobre os autores ver “BAERT, Patrick. Algumas limitações das explicações da escolha racional na ciência política e sociologia. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.12, nº35, São Paulo, 1997.”

dimensões mais ou menos mensuráveis em termos de quantidades e sujeitas a constrangimentos de recursos materiais (FEREJOHN e PASQUINO, 2001).

Convencionalmente, um ato racional é um ato que foi escolhido porque está entre os melhores atos disponíveis para o agente, dadas as suas crenças e os seus desejos. Colocado de outra forma, a racionalidade requer que crenças, desejos e ações se relacionem de uma forma particular. Nesse sentido, a racionalidade é uma condição de consistência que sustenta que essa relação seja válida para todas as crenças, desejos e ações (FEREJOHN e PASQUINO, 2001, p.7).

A teoria da escolha racional afirma que cidadãos iguais têm preferências dadas, cujos problemas se referem simplesmente à coordenação de ação, até porque a otimização racional do comportamento exige que se encontre uma solução para ela.

Um modelo ideal de um processo racional de tomada de decisão consiste de um indivíduo racional, no sentido de que prescreve procedimentos para a tomada de decisão que conduzirão para a escolha do meio mais eficiente de atingir os objetivos políticos. Essa teoria é baseada na crença de que os problemas sociais devem ser resolvidos de forma racional ou científica, mediante a coleta de todas as informações relativas a um problema e às suas soluções alternativas, para então selecionar a melhor alternativa. Segundo Bazerman (2004, p. 6), “o modelo racional é baseado em um conjunto de premissas que determinam como uma decisão deve ser tomada em vez de descrever como uma decisão é tomada”.

Esse modelo admite que quem toma a decisão possui um conhecimento completo e preciso das consequências de cada escolha. Além de ser inspirado na teoria econômica, procura atender unicamente os objetivos da organização. Segundo esse modelo existem seis etapas que devem ser seguidas, implícita e explicitamente, ao aplicar um processo racional de tomada de decisão (BAZERMAN, 2004, 5):

1. Defina o problema: É preciso um julgamento refinado para identificar e definir o problema. Segundo Bazerman (2004,p.5), os administradores frequentemente erram por definirem o problema em termos de uma solução proposta, deixarem de notar um problema maior ou diagnosticarem o problema em termos de sintomas.

2. Identifique os critérios: A maioria das decisões requer que o tomador de decisões alcance mais de um objetivo, identificando todos os critérios relevantes no processo de tomada de decisões.

3. Pondere os critérios: Critérios diferentes terão importâncias variáveis para o tomador de decisões, e os que são racionais saberão que valor relativo atribuir a cada critério identificado (BAZERMAN, 2004, p.5).

4. Gere alternativas: Essa etapa requer a identificação de possíveis cursos de ação. Tomadores de decisão muitas vezes gastam tempo demais de pesquisa buscando alternativas, criando uma barreira à tomada efetiva de decisões. Segundo Bazerman (2004,p.6), “uma pesquisa ótima continua somente até seu custo ultrapassar o valor das informações adicionais”.

5. Classifique cada alternativa segundo cada critério: Essa etapa requer do tomador de decisão previsões de eventos futuros e questiona: “quão bem cada umas das soluções alternativas atende a cada um dos critérios definidos?”. O tomador de decisões racional será capaz de avaliar as conseqüências da escolha de cada uma das soluções alternativas segundo cada critério identificado (BAZERMAN, 2004, p.6).

6. Identifique a solução ótima: Após ter passado pelas cinco primeiras etapas do processo, a identificação da decisão consiste em multiplicar as classificações da etapa 5 pelo peso de cada critério, somar as classificações ponderadas de todos os critérios para cada alternativa e escolher a solução cuja soma das classificações ponderadas seja mais alta (BAZERMAN, 2004, p. 6).

Esse modelo exige que o tomador de decisões esteja bem informado de todas as possibilidades e racionalmente as analise para escolher a melhor economicamente. O comportamento racional do homem é “compreendido como aquele que, distanciado dos sentimentos e das paixões, pode examinar, à luz da inteligência, os melhores meios de atingir um objetivo, quer dizer, submetido às exigências da razão” (PEREIRA, LOBLER e SIMONETTO, 2010, p.265).

2.1.1.2 Modelo de Racionalidade Limitada

O modelo de racionalidade limitada, exposto por Herbert Simon¹⁴, considera a importância dos aspectos cognitivos envolvidos no processo decisório, tendo em vista os limites da racionalidade humana. O modelo trata da impossibilidade do administrador ter acesso a todas as possibilidades de ação, de modo a conseguir avaliar todas as alternativas, visto que é impossível, fisicamente, ter acesso e processar todas as informações referentes à decisão a ser tomada.

Segundo Simon (1979, p. 48), as decisões são algo mais que simples proposições factuais.

Para ser preciso elas são descrições de um futuro estado de coisas, podendo essa descrição ser verdadeira ou falsa, num sentido estritamente empírico. Por outro lado, elas possuem, também, uma qualidade imperativa, pois selecionam um estado de coisas futuras em detrimento de outras e orientam o comportamento rumo à alternativa escolhida. Em suma, elas possuem ao mesmo tempo um conteúdo ético e um conteúdo factual (SIMON, 1979, p. 48).

O autor se preocupou em considerar a importância dos aspectos cognitivos envolvidos no processo decisório tendo em vista os limites da racionalidade humana, construindo uma teoria administrativa baseada nos limites da racionalidade do homem administrativo. Para Simon (1979) a racionalidade é limitada, pois o comportamento real não alcança a racionalidade objetiva, pelo menos em três aspectos diferentes: a) a racionalidade requer um conhecimento completo e antecipado das conseqüências resultantes de cada opção, na prática, porém, o conhecimento das conseqüências é sempre fragmentário, b) considerando que essas conseqüências pertencem ao futuro, a imaginação deve suprir a falta de experiência em atribuir-lhes valores, embora estes só possam ser antecipados de maneira imperfeita e c) a racionalidade pressupõe uma opção entre todos os possíveis comportamentos alternativos, e no comportamento real, porém, apenas uma fração de todas essas possíveis alternativas é levada em consideração.

Esse modelo pressupõe que as informações, bem como as alternativas, estão disponibilizadas de maneira limitada, sendo que as soluções são escolhidas através

¹⁴ Herbert Simon recebeu o prêmio Nobel de Economia, em 1978, por sua “teoria da racionalidade limitada”.

do processo de estabelecimento de regras, conforme os interesses e objetivos dos envolvidos nesse processo.

Segundo Simon (1979), a tomada de decisão vai muito além do momento de escolha, compreendendo outras etapas importantes. Segundo o autor, a tomada de decisão envolve as fases:

1. Achar ocasiões para tomar uma decisão: o indivíduo ou a organização toma decisões amplas, relativas aos valores que orientarão suas atividades, aos métodos gerais que vai usar para alcançar esses valores, e aos conhecimentos, habilidades e informações de que necessitará para tomar determinadas decisões dentro dos limites da política estabelecida e para levar a efeito essas decisões. Essa etapa seria o planejamento substantivo (SIMON, 1979).

2. Achar possíveis cursos de ação, escolhendo entre eles: projeta e estabelece os mecanismos que dirigirão sua atenção, canalizarão a informação e os conhecimentos, de modo a permitir que as decisões específicas diárias se conformem ao plano substantivo. Essa etapa é o planejamento processual (SIMON, 1979, p.101).

3. Avaliar escolhas passadas: executa o plano através de decisões e de atividades diárias que se enquadra nas etapas anteriores.

Da racionalidade ao comportamento, esse modelo visa a decisão satisfatória, devido às limitações de conhecimento e informação do homem racional o tomador de decisão não toma a decisão ótima, mas é levado a optar pela primeira solução julgada satisfatória.

2.1.1.3 Modelo do Incrementalismo Lógico

O precursor desse modelo, Quinn (1978) descreve uma natureza incremental para o processo de formação de estratégia, afirmando que a elaboração da estratégia é decorrente de um processo fragmentado, evolucionário e intuitivo. Dessa forma, as estratégias são originadas não de um processo formal, mas de um sistema de aprendizagem, no qual os diversos níveis hierárquicos da organização provocam o desenvolvimento de decisões estratégicas.

Neste conceito, a estratégia é composta por diversas estratégias tomadas em diversas partes e nos diversos níveis da organização, chamada estratégia de subsistemas (QUINN, 1978). Cada um desses subsistemas está relacionado a uma

questão estratégica da empresa. Sendo assim, ao contrário de um processo racional estabelecido de cima para baixo, há um incrementalismo lógico, no qual as decisões tomadas nos subsistemas incrementam, apropriadamente, um padrão coerente que se transforma na estratégia da empresa.

“Logical incrementalism” is not “muddling”, as most people use that Word. It is conscious, purposeful, proactive, good, management. Properly managed, it allows the executive to bind together the contributions of rational systematic analyses, political and Power theories, and organizational behavior concepts. It helps the executive achieve cohesion and identity with new directions. It allows him to deal with Power relationships and individual behavioral needs, and permits him to use the Best possible informational and analytical inputs in choosing his major courses of action¹⁵ (QUINN, 1978, p. 19).

O incrementalismo lógico admite que a triagem de valores e a análise empírica não se efetivam distintamente no tempo e sem influência mútua. Pelo contrário, valores e políticas são escolhidos concomitantemente, num processo marcado pela interdependência.

2.1.1.4 Modelo Político de Decisão

Em meio às discussões sobre os modelos de processos decisórios, Bacharach e Baratz (1983) sugerem a necessidade de um modelo que permita analisar tanto a tomada de decisão quanto a não-decisão, levando-se em consideração aspectos como poder, força, influência e autoridade. Os autores propõem uma demonstração de como esses conceitos poderiam ser utilizados de forma sistemática e eficiente. Além disso, esse modelo cria “vencedores” e “perdedores”, mesmo se a decisão for não fazer nada ou manter o *status quo*.

Os autores (1983) supõem e demonstram que o poder não é posse de alguém, ele é relacional, ou seja, para que exista, é necessária a existência de um conflito de interesses entre duas ou mais pessoas ou grupos, e que uma parte se

¹⁵ O conceito de "Incrementalismo lógico" não é "confuso", como a maioria das pessoas fala. Ele é consciente, proposital, pró-ativo, útil e organizado. Gerenciado adequadamente, ele permite que o executivo una as contribuições de análises sistemáticas racionais, teorias políticas e de poder, e os conceitos de comportamento organizacional. Ele ajuda o executivo a alcançar coesão e identificar novas direções. Que lhe permite lidar com relações de poder e as necessidades individuais de comportamento, e que lhe permite o melhor uso das informações possíveis e da análise das informações (tradução livre da autora).

curve aos interesses ou desejos da outra, mediante aplicações de sanções (identificadas tanto como recompensas quanto punições).

Em uma perspectiva mais ampla sobre o processo de tomada de decisão política, Lindblom (1981) discute questões diferentes de Bacharach e Baratz (1983). O autor (LINDBLOM, 1981) propõe que forma de aprender as complexidades do processo decisório político, seria separar a decisão política em seis componentes, analisando isoladamente cada um deles.

Estuda-se em primeiro lugar como surgem os problemas de decisão política, e como chegam à agenda das autoridades governamentais; em seguida, como as pessoas formulam os temas da ação governamental, como se processa a subsequente ação legislativa, ou de outra natureza, como os administradores aplicam a política escolhida e, finalmente, no término do processo, como essa política pode ser avaliada (LINDBLOM, 1981, p. 8 e 9).

Lindblom trabalha a questão do caráter desordenado do processo de decisão política. Segundo o autor (1981), a abordagem tópica, passo a passo, importa também no risco de admitir implicitamente que o processo decisório avança de forma relativamente ordenada, racional, como uma dissertação acadêmica que tem princípio, meio e fim, estando cada parte associada logicamente às outras. Mas essa é uma premissa que precisa ser contestada: algumas características do processo de decisão política depõem vigorosamente contra tal premissa, por exemplo, a solução proposta por um grupo pode representar um problema para outro grupo, a elevação dos preços de produtos agrícolas resolve as dificuldades dos agricultores, mas cria um problema para os consumidores (LINDBLOM, 1981). Concebendo assim o processo decisório como algo complexo, sem princípio nem fim, cujos limites são incertos e que necessitam de análise.

Em que medida os fatos, a razão, a discussão racional e a análise comparecem no processo decisório político? Para Lindblom (1981), em todos os sistemas políticos as pessoas reúnem fatos, procedem a análises e debatem temas do seu interesse; embora essas atividades sejam muitas vezes apressadas ou superficiais, e seus resultados contestados, ou rejeitados, elas nunca estão ausentes de todo. As autoridades, jornalistas, líderes de grupos de pressão e cidadãos interessados participam de debates baseados em informação apropriada, que junto com análises especializadas são úteis para a decisão política.

Porém as análises não podem resolver conflitos de valor e de interesses, pois não é possível, do ponto analítico, chegar a políticas boas para todos, pois o que pode ser bom para alguns, não necessariamente pode ser generalizado. Além disso, é difícil estipular critérios que permitam decidir qual grupo deve ser beneficiado. Lindblon (1981) questiona se o conceito de “interesse público”, ou “interesse coletivo”, dá um melhor critério para a análise das políticas, porém não é possível identificar quais valores são benéficos a todos os membros da sociedade, quando está se falando sobre “interesse público”. Por isso, apesar da mobilização dos cidadãos atingidos por UHEs gerar discussões sobre melhores condições nas modalidades de remanejamento, não é possível chegar a um modelo ideal para todos, ficando a decisão nas mãos de cada cidadão atingido e não do coletivo.

Outro ponto importante é que a análise está limitada também pela exigência de que precisa ser feita dentro dos limites impostos pelo tempo e os recursos disponíveis, e a decisão não pode ser adiada pela espera que se tenham todas as informações relevantes, porém uma decisão séria não é tomada em dias ou semanas, mas sim em meses e anos (LINDBLON, 1981). Assim a decisão do atingido tem apenas o tempo entre a informação de que será remanejado e o início das obras da UHE para escolher por uma das modalidades de remanejamento impostas pelo empreendedor.

Além disso, como na atividade de solução dos problemas sociais as pessoas agem uma sobre as outras, toda ação é uma interação. Nessa interação, “as pessoas controlam mutuamente, muitas vezes sem pretender fazê-lo, sem ter consciência disso, por exemplo, manifestos nas ruas, com o objetivo de influenciar os governos, mas que podem provocar um efeito de repulsa no público. No processo decisório, a análise pode ser substituída pela interação política, e com muita frequência chega a soluções que a análise não alcança, por exemplo, se cada uma das pessoas de um grupo tem interesse no modo de resolver um problema, pode ser impossível chegar a conciliar suas diferenças analiticamente, contudo o método de interação pode facilitar a decisão (LINDBLON, 1981).

Considerando isso, no processo de interação o legislador ou as pessoas envolvidas precisam indagar também sobre como controlar ou influenciar outros participantes. Entre as possibilidades que se abrem na interação está a persuasão, que é um método importante, possivelmente o mais poderoso no processo de tomada de decisão.

Em parte a persuasão funciona mediante a mera repetição de mensagens; em parte, através de recursos que neutralizam o julgamento crítico das pessoas. Por outro lado, ela se baseia também na análise, especialmente no caso dos líderes políticos e das autoridades governamentais, que empregam a difusão de fatos e sua avaliação. Assim, um Senador, por exemplo, persuade um colega a apoiar certo projeto de lei demonstrando, analiticamente, suas conseqüências em termos de segurança nacional, ou suas repercussões em outro campo qualquer. Alguns congressistas adquirem a reputação de serem especialmente influentes porque conhecem um assunto. O poder persuasivo da informação e da análise estimula também a queixa, comum entre os legisladores, de que são virtuais prisioneiros dos funcionários governamentais, e algumas vezes dos grupos de interesse, que têm acesso aos fatos relevantes. Todos os que têm condições de afirmar sem contestação que algo pode ser feito, ou que há uma única alternativa de ação, exercem grande influência sobre a decisão política (LINDBLOM, 1981, p. 28 e 29).

Entre os formuladores de políticas e os cidadãos comuns existem outros participantes especializados no processo de decisão política: líderes de grupos de interesse, membros ativistas dos partidos, jornalistas e outros formadores de opinião, homens de negócio, terroristas, funcionários municipais e outros.

Um dos elementos do “jogo de poder” são as regras desse jogo, segundo Lindblom (1981). Existem leis que impõem certas escolhas e influenciam outras tantas, normas morais que as pessoas se impõem, além da interação política, que é estritamente mais regulamentada do que o jogo de mercado. Essas regras são obedecidas pelos participantes do “jogo do poder” por razões diferentes, configurando o terceiro elemento do jogo: a obediência. O exercício do controle, também é elemento do “jogo de poder”. Uma forma de exercer controle é aprisionar ou intimidar o adversário, ou com métodos mais suaves, como mentir a respeito das próprias intenções e trocar favores. Os métodos de controle empregados no “jogo de poder” para a tomada de decisão combinam tanto a persuasão falaciosa quanto a análise honesta.

O intercâmbio (troca de ameaças), mais um elemento do “jogo de poder”, pode assumir três formas: favores explícitos (“você me apóia dessa vez, e da próxima eu apoiarei você”), reciprocidade (fazer um favor a um colega, para quando surgir a necessidade poder cobrar um favor) e dinheiro (comprar pelas respostas que se deseja).

Por fim, a autoridade, que não se constitui em um elemento menos importante, mas que permite o andamento do “jogo de poder”. Lindblom (1981) distingue dois métodos de controle, para que seja possível compreender o que se

chama de autoridade. No primeiro, “utilizam métodos como a persuasão, a ameaça, o oferecimento de vantagens, com relação às pessoas que desejam controlar, na oportunidade específica em que desejam exercer tal controle” (LINDBLUM, 1981, p. 45). No segundo, “empregam os mesmos métodos, porém só ocasionalmente, para induzir a aceitação de uma norma permanente de obediência” (LINDBLUM, 1981, p. 45).

Retomando a tomada de decisão política, também é importante trabalhar com as funções dos grupos de interesse, pois os cidadãos, em sua maioria, fazem parte de grupos.

A ciência política acadêmica tomou emprestada da psicologia social a concepção de que a existência de grupos modela todo ser humano. Da sua participação em grupos variados como a família, a escola, a comunidade local, grupos ocupacionais e recreativos – bem como grupos mais amplos como a cidade e a nação – cada um de nós adquire uma série de habilitações e atitudes, bem como um respeito pelas normas que nos fazem participantes dessa grande entidade abstrata: a “sociedade”. Muitos cientistas políticos acreditam, assim, ser a vida política um produto da participação em grupos – idéia que deu novo valor aos grupos de interesse (LINDBLUM, 1981, p. 75).

Mas, segundo o autor (1981), os grupos de interesse não necessariamente desempenham os tipos de funções fundamentais, ao ponto de caracterizarem o ser humano, pois a participação em um grupo de interesse se limita a uma experiência superficial se comparada a da família, grupo étnico ou religioso. Porém é importante registrar a persuasão também é um elemento influenciador dos grupos de interesse no processo de tomada de decisão.

2.2 CONTROLE DA INFORMAÇÃO

O acesso à informação, assegurado pela Constituição Federal de 1988, é um direito fundamental para o exercício da cidadania, pois a informação permite ao cidadão conhecer o conteúdo envolvido nos debates públicos e nas decisões políticas, possibilitando a tomada de decisões individuais e coletivas, bem como a efetiva participação na esfera pública. Dahl (2001) acredita que existam pelo menos cinco critérios para um processo democrático: participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido, controle do programa de planejamento e inclusão dos adultos. O entendimento esclarecido seria o direito de acesso à informação,

“dentro de limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis conseqüências” (DAHL, 2001, p. 49). A importância desse critério está na justificativa de que o princípio de igualdade política pressupõe que os membros estejam todos igualmente qualificados para participar das decisões, desde que tenham oportunidades iguais para aprender da associação (DAHL, 2001).

Além disso, o autor examina as instituições políticas exigidas para uma democracia em grande escala, entre as quais encontra-se “fontes de informação diversificadas”, ou seja, “os cidadãos têm o direito de buscar fontes de informação diversificadas e independentes de outros cidadãos, especialistas, jornais, revistas, livros, telecomunicações e afins” (DAHL, 2001, p. 100).

O acesso restrito às informações prejudicaria a compreensão absoluta do contexto político, bem como a participação efetiva nas decisões públicas. Segundo o relatório, intitulado *Um Mundo e Muitas Vozes*, elaborado pela Comissão Internacional para o Estudo de Problemas da Comunicação em 1980, da Organização das Nações Unidas para a Educação e a Cultura (Unesco), o contexto jurídico, incluindo-se aí não apenas leis, como também a garantia, na prática, dos direitos individuais delas decorrentes, deve, em tese, assegurar o pluralismo e as condições para que a sociedade tenha à disposição fontes de informação e de idéias diversas e para que possa escolher livremente entre elas (*apud* PIERANTI, 2007).

A abordagem de McGarry trabalha com a ligação de três termos: sabedoria, conhecimento e informação.

A palavra 'sabedoria', do modo como é utilizada na linguagem corrente, sugere uma profunda compreensão dos problemas humanos, junto com a capacidade de discernimento correto e prudente. Presumimos que quem possui sabedoria tanto possui conhecimento quanto informação. (...) Por sua própria natureza, o conhecimento deve de alguma forma depender da informação; os dois termos são freqüentemente intercambiáveis (McGarry, 1999, p.3).

A importância e a abrangência do termo informação aumentaram nas últimas décadas do século passado. Foram formuladas muitas definições sobre informação, mas é pertinente destacar algumas que relacionam o termo, no sentido conceitual, com a idéia de eliminação da dúvida e tomada de decisão. A primeira é a de George Miller, para o autor informação é algo que necessitamos quando nos deparamos com uma escolha. Se deparamos com um grande espectro de escolhas igualmente

prováveis, se qualquer coisa pode acontecer, precisamos de mais informação do que se encarássemos uma simples escolha entre alternativas (MILLER, 1996¹⁶ *apud* MCGARRY, 1999, p.5).

As múltiplas relações sociais que caracterizam a vida em uma sociedade democrática são marcadas pela necessidade do indivíduo fazer escolhas, que serão tão mais próximas do ponto ótimo almejado pelo indivíduo quanto mais informações ele detiver sobre as opções, os caminhos, as alternativas e as possibilidades disponíveis; o pressuposto desta idéia é que a tomada de decisão bem informada beneficiará o indivíduo, enquanto decisões tomadas no escuro serão prejudiciais.

Claude Shannon (1948¹⁷), matemático americano considerado o fundador da Teoria da Informação, traz noções acerca da representação do conhecimento e de processamento de informação. Para o autor a informação é aquilo que acontece quando um sinal atinge um receptor, tornando-o capaz de fazer uma escolha perante um conjunto de alternativas possíveis, “recebemos informação quando o que conhecemos se modifica. Informação é aquilo que logicamente justifica alteração ou reforço de uma representação ou estado de coisas” (SHANNON, 1948 *apud* MCGARRY, 1999, p.5).

Por sua vez, McGarry (1999, p.7) assinala que uma descoberta útil para a teoria da informação é o termo incerteza, “não gostamos da incerteza e tentamos reduzi-la sempre que possível [...] a informação é o oposto da incerteza”. Essa informação estaria associada a uma escolha, “muitas de nossas escolhas estão relacionadas a potenciais impactos em nossas vidas” (DUTRA, 2004, p. 69). O cotidiano exige informações para as escolhas, McGarry destaca que

O dia inteiro, todo dia, captamos informações por meio de nossos órgãos dos sentidos. O dia inteiro, todo dia, rejeitamos as informações que julgamos irrelevantes para nossas necessidades e propósitos. Reconhecemos algumas informações como imediatamente úteis e reagimos a elas, quando freamos bruscamente para evitar uma colisão ou atendemos o telefone quando ele toca. Muitas das informações que captamos não são de utilidade imediata; temos consciência de estar recebendo-as, mas nada fazemos. Outras informações captadas sem delas tenhamos consciência imediata, como quando lembramos de algo que talvez tenhamos visto, mas, como dizemos, não percebemos. Reajamos ou não a isso naquele momento, essa informação pode ser guardada e vir a afetar muito do nosso comportamento ulterior (MCGARRY, 1999, p.8).

¹⁶ MILLER, George. The psychology of communication. Harmondsworth: Penguin Books, 1996.

¹⁷ SHANNON, E. C. A Mathematical Theory of Communication. The Bell System Technical Journal, Vol. 27, 1948.

Em se tratando da informação nos negócios, segundo González de Gomes (2002¹⁸), a informação, no sentido teórico conceitual, está voltada para a organização e interpretação de dados, tendo como finalidade apresentar respostas para o desenvolvimento de uma determinada ação, e isto se consolida quando a “informação é tida como ‘a articulação de uma compreensão pragmática de um mundo comum compartilhado’, ou seja, ela acontece a partir das práticas e interações do homem, situado no mundo e junto aos outros homens” (*apud* MARTINS, 2008, s/p).

Após elucidar o conceito de informação, principalmente, ligado à escolha, é importante ressaltar que a informação deveria ser um elemento prioritário na sociedade, para que todos os cidadãos possam participar do processo decisório. Porém, mesmo estando na “Era da Informação”, como Castells define – caracterizada não pela centralidade de conhecimentos e informações, mas pela aplicação desses conhecimentos e dessa informação para a geração de conhecimentos e de dispositivos de processamento/ comunicação da informação, em um ciclo de realimentação cumulativo entre a inovação e o seu uso (CASTELLS, 2007) – o controle sobre as informações existe e pode ser responsável pelas tomadas de decisões, afinal um cidadão que precisa fazer uma escolha sempre busca por informações qualificadas que o auxiliem nessa opção.

O controle social pode ser exercido por grupos de pressão ou pelos meios de comunicação de massa. Os grupos de pressão são indivíduos influentes (Estado, empresas, movimentos sociais e outros) ou não que agem tentando moldar as opiniões, comportamentos e idéias, ou seja, controlar ou impor uma opinião. O processo de comunicação entre o Estado e a sociedade civil identifica-se com a expressão comunicação pública, que por sua vez vem sendo usada com múltiplos significados, freqüentemente conflitantes, dependendo do país, do autor e do contexto (BRANDÃO, 2006, p. 1). Brandão identifica cinco áreas diferentes de conhecimento e atividade profissional para a expressão comunicação pública: comunicação organizacional, comunicação científica, comunicação do Estado e/ou governamental, comunicação política e estratégias de comunicação da sociedade civil organizada.

¹⁸ GONZÁLES DE GOMES, Maria Nélide. Dos estudos sociais da informação aos estudos do social desde o ponto de vista da informação. In: AQUINO, Mirian de Albuquerque. O Campo da Ciência da Informação: Gênese, conexões e Especificidade. João Pessoa: EDUFPB. 2002.

A primeira estuda e trabalha com a análise e a solução de variáveis associadas à comunicação no interior das organizações e entre elas e seu ambiente externo. Segundo Brandão (2006, p. 1 e 2), a comunicação organizacional é caracterizada por “tratar a comunicação de forma estratégica e planejada, visando criar relacionamentos com os diversos públicos, bem como construir uma identidade e uma imagem dessas instituições, sejam elas públicas e/ou privadas”.

A comunicação científica tem como objetivo criar canais de integração da ciência com a vida cotidiana da sociedade, ou seja, despertar o interesse da opinião pública em geral pelos assuntos da ciência, buscando encontrar respostas para a sua curiosidade em compreender a natureza, a sociedade, seu semelhante (BRANDÃO, 2006, p. 3).

A terceira dimensão, de comunicação do Estado e/ou Governamental, é de responsabilidade do Estado e do Governo estabelecer um fluxo informativo e comunicativo com seus cidadãos, voltado para a cidadania. Para Brandão (2006, p. 6), a comunicação governamental pode ser entendida como comunicação pública, pois é um instrumento de construção da agenda pública, além de direcionar o trabalho para a prestação de contas, estímulo ao engajamento da população nas políticas adotadas, reconhecimento das ações promovidas nos campos políticos, econômico e social.

A comunicação política é uma comunicação que tem raiz desde que a imprensa, as técnicas de comunicação e as pesquisas de opinião começaram a influenciar a vida política dos Estados (BRANDÃO, 2006, p. 7).

E a última concepção, estratégias de comunicação da sociedade civil organizada, “são práticas e formas de comunicação desenvolvidas pelas comunidades e pelos membros do Terceiro Setor e de movimentos populares e que também são denominadas por Comunicação Comunitária ou Alternativa” (BRANDÃO, 2006, p.8). Nesta acepção, “entende-se a prática da comunicação a partir da consciência de que as responsabilidades públicas não são exclusivas dos governos, mas de toda a sociedade” (BRANDÃO, 2006, p.8).

Para essa dissertação, é salutar identificar o conceito de controle da informação em dois momentos no Brasil: durante o regime militar (1964/1985) e durante a democracia. A circulação da informação durante o regime militar era rigidamente controlada, a censura não permitia a liberdade de pensamento. É conhecido da história do regime militar que qualquer documento considerado uma

ameaça ao regime era apreendido como material subversivo e banido de circulação. Além disso, a censura exercida aos meios de comunicação foi combatente, assim como a censura aos cidadãos contrários ao regime militar. O direito de acesso a informações públicas foi apenas um dos muitos direitos formal ou informalmente suspensos pelo governo. O período de democracia, mesmo com a Constituição de 1988 garantindo o acesso a informação como requisito para cidadania, esse acesso a informação ainda é controlado, seja pelo governo ou pela iniciativa privada, porém sem o processo duro de censura do regime militar. Apesar da garantia de acesso a informação, pela Constituição de 1988, o controle da informação está presente nos dois períodos, sendo capaz de influenciar o pensamento do cidadão.

Considerando informação como algo que necessitamos quando nos deparamos com uma decisão, é possível afirmar que a comunicação pública tem importante papel para uma participação cívica e para tomada de decisão individual e coletiva. Porém qualquer comunicação pública está sujeita ao controle, seja do Estado ou de empresas privadas, o que interfere diretamente no processo de tomada de decisão.

2.3 CULTURA POLÍTICA

A relação entre democracia e cultura política vem suscitando interesse no campo da ciência política, mostrando, principalmente, que o sucesso de uma sociedade democrática não está exclusivamente no desempenho das instituições, mas também nos valores e nas atitudes democráticas dos cidadãos, bem como na cultura cívica de uma nação.

Os estudos de cultura política abrangem tanto a análise do conjunto de atitudes, crenças e valores políticos de uma sociedade, quanto o desempenho das instituições. Sendo um campo de pesquisa complexo, pois essas variáveis não são estáticas, elas evoluem constantemente conforme as influências exercidas.

Apesar de ser uma teoria relativamente jovem na ciência política, a noção do conceito de cultura política é observada em autores clássicos como Platão¹⁹,

¹⁹ Platão fala que as aristocracias, oligarquias, políticas democráticas e os homens derivam de características estruturais e desempenho a partir de valores, atitudes e experiências de socialização (ALMOND, 1989, p.2).

Aristóteles²⁰, Maquiavel²¹, Montesquieu²², Rousseau²³ e Tocqueville²⁴ (ALMOND, 1989, p. 2 a 6; BAQUERO, 2003, p. 90; RENNÓ, 1998, p. 71), que já aplicavam em seus estudos categorias culturais para analisarem os fenômenos sociais e políticos. Rennó (1998) e Baquero (2011) destacam também o teórico Weber nos estudos de cultura política, pois “valores, atitudes e sentimentos são variáveis independentes centrais na análise weberiana” (RENNÓ, 1998, p. 73), além disso seus estudos defendem a “importância das orientações subjetivas para as mudanças estruturais” (RENNÓ, 1998, p. 73). Assim como, para Weber “a cultura é um ingrediente crucial do desenvolvimento econômico” (BAQUERO, 2011, p. 27).

O marco nos estudos culturalistas tem como referência o clássico livro de Gabriel Almond e Sidney Verba, *The Civic Culture: political attitudes and democracy in five countries*, de 1963, no qual foi apresentado um estudo comparativo entre cinco países. O livro é um referencial para os estudiosos que buscam explicações culturais para os fenômenos políticos, além de ser inovador na metodologia de pesquisa. Os autores buscavam compreender os processos democráticos no pós II Guerra Mundial, identificando os elementos que poderiam garantir a estabilidade da democracia²⁵.

Para Almond e Verba (1963, p. 12), “the term ‘political culture’ thus refers to the specifically political orientations - attitudes toward the political system and its

²⁰ Aristóteles não só atribui importância às variáveis de cultura política, mas trata, por um lado, sua relação com variáveis de estratificação social, e por outro, da estrutura política e as variáveis de performance (ALMOND, 1989, p. 3).

²¹ Maquiavel, em seu contraste entre o vigor e a probidade dos cidadãos e líderes da Roma republicana, bem como a corrupção, servilismo e inconstância da população do império e dos italianos contemporâneos, foi fortemente consciente da importância das variáveis político-culturais, de valores morais, de sentimentos de identidade e compromisso (ALMOND, 1989, p.4).

²² Montesquieu atribuiu os triunfos da Roma republicana à paixão patriótica dos cidadãos romanos promovida por sua religião, por uma busca constante de conquista militar e pelo antagonismo entre patriciado e plebe. E a corrupção da república e do império atribuiu à abertura de Roma para os povos culturalmente heterogêneos italianos e não-italianos, bem como para religiões diferentes (ALMOND, 1989, p.5).

²³ Rousseau usa para identificar a cultura política os termos moralidade, costume e opinião. Tratando-os como uma espécie de lei mais importante do que a lei propriamente dita, que está enraizada no coração dos cidadãos (ALMOND, 1989, p.5).

²⁴ Tocqueville usa a palavra costume não só para referir maneiras propriamente ditas, mas para várias noções e opiniões correntes entre homem e o conjunto de idéias que constitui o caráter da mente. Compreende o termo, portanto, como a condição moral e intelectual de uma pessoa. (ALMOND, 1989, p.6).

²⁵ Outra publicação importante para teoria da cultura política foi a de Almond, em 1989, *The Civic Culture Revisited*. Uma coletânea de artigos, com críticas e complementações à teoria impulsionada por *The Civic Culture*.

various parts, and attitudes toward the role of the self in the system”²⁶. Sendo assim, a cultura política de uma nação, segundo os autores, seria “the particular distribution of patterns of orientation toward political objects among the members of the nation”²⁷ (ALMOND e VERBA, 1963, p. 13).

Segundo Baquero e Prá (2007, p.18), o termo cultura política surge na década de 1950, na área de Política Comparada, e busca “elucidar a relação entre atitudes, comportamentos e sistemas políticos”. Além disso, o conceito é adaptado da Antropologia, “em substituição à categoria de caráter nacional, engloba outros conceitos como ideologia política, opinião pública e personalidade política” (BAQUERO E PRÁ, 2007, P.18). Para os autores (2007, p.19), “cultura política pode ser definida como o conjunto de crenças e valores que os cidadãos incorporam ao longo do tempo”, além disso, também ressaltam a capacidade que esses cidadãos tem para “adaptar esses comportamentos numa perspectiva racional (não-racionalista) para alcançar determinados objetivos ou aprender a sobreviver politicamente em condições materiais adversas”.

A teoria culturalista vem ganhando espaço nos estudos acadêmicos desde a publicação de *The Civic Culture*, ao mesmo tempo que vem recebendo críticas, que a classifica como uma teoria de abordagem elitista, “por sustentar que algumas culturas eram mais conducentes à democracia do que outras” (INGLEHART, 2002, p. 147). A crítica principal é por transparecer uma determinação na dependência entre cultura política e estabilidade democrática, “se esse fosse o caso, contudo, seriam inviáveis as transições do autoritarismo para a democracia, particularmente em situações em que valores autoritários estavam (ou estão), total ou parcialmente, enraizados na sociedade” (MOISÉS, 2008, p.17). Autores como Coleman (1989)²⁸, North (1990)²⁹, Hetherington (1998)³⁰, Norris (1999)³¹, Braithwaite e Levi (1998)³²

²⁶ O termo cultura política se refere às orientações especificamente políticas, às atitudes relacionadas ao sistema político, suas diversas partes e o papel dos cidadãos no sistema (tradução livre da autora).

²⁷ A distribuição particular de padrões de orientação política com respeito a objetos políticos entre os membros da nação (tradução livre da autora).

²⁸ COLEMAN, J. *Rationality and the justification of democracy*. In: BRENNAN, G. e LOMASKY, L. E. (org). *Politics and process*. 1989. Cambridge, Cambridge University Press, p. 194-221.

²⁹ NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. 1990. Cambridge, UK, Cambridge University Press.

³⁰ HETHERINGTON, M. J. *The political relevance of political trust*. 1998. *American Political Science Review*, 92 (4): 791-808.

³¹ NORRIS, P. *Critical citizens: global support for democratic government*. 1999. Oxford, Oxford University Press.

³² BRAITHWAITE, V. & LEVI, M. *Trust and governance*. 1998. Nova York, Russell Sage Foundation.

sustentam que as atitudes políticas pouco ou nada tem a ver com a cultura política (MOISÉS, 2008, p.16).

A objeção mais importante, contudo, diz respeito à relação entre cultura política e estrutura política: a distinção analítica entre as duas categorias, segundo os críticos, teria servido para Almond e Verba enfatizar a necessidade de congruência entre elas, mas eles não teriam explicitado a natureza da relação, a sua dinâmica e o sentido de sua causalidade. Enquanto a maior parte dos críticos argumentou que a cultura política é apenas um efeito da estrutura política (Barry, 1970)³³, que tenderia a se consolidar com o passar do tempo, os seguidores de Almond e Verba sustentaram, ao contrário, que o modelo analítico proposto supõe uma ligação efetiva entre as dimensões micro dos comportamentos individuais (captada por *surveys* sobre atitudes e opiniões) e macro (relativa às estruturas do sistema), permitindo explicar a dinâmica da relação cultura-estrutura (MOISÉS, 2008, p. 17).

Contudo, a literatura mostra que os estudos de cultura política preenchem lacunas explicativas sobre a ação política, mostrando que existe uma complementação entre estudos culturalistas e institucionalistas, ou seja, uma teoria não exclui a outra. Segundo Inglehart (2002, p.152), “a longo prazo, a democracia não é alcançada simplesmente com mudanças institucionais ou manobras no nível das elites. Sua sobrevivência também depende dos valores e das crenças das pessoas comuns”.

Além da importância da análise da cultura para a estabilidade democrática, Almond e Verba trazem em *The civic culture* uma inovação metodológica, com a introdução dos *surveys*³⁴ nas pesquisas de estudo. Os autores também apontam uma tipologia para as diferentes culturas políticas tendo como base as seguintes orientações³⁵: cognitiva, afetiva e avaliativa. A orientação cognitiva compreende o conhecimento e a crença no sistema político, nos papéis e nos titulares do sistema, além dos seus *inputs* e *outputs*; a orientação afetiva são os sentimentos sobre o sistema político, seus papéis, as pessoas e o desempenho; por fim, a orientação avaliativa concebe os julgamentos e opiniões sobre objetos políticos que, geralmente, envolvem a combinação de padrões de valores, critérios de informação e sentimentos (ALMOND e VERBA, 1963).

³³ BARRY, B. *Sociologists, economists and democracy*.1970. Londres, Collier Macmillan.

³⁴ O método de pesquisa *survey* é um questionário aplicado ao grupo representativo da população a ser pesquisada para obter informações sobre opiniões e ações dessa população.

³⁵ “Orientação” se refere aos aspectos internalizados dos objetos e relacionamentos (ALMOND E VERBA, 1963, p. 14).

Com essas dimensões, os autores apresentam três culturas políticas: paroquial, súdita e participativa. Almond e Verba (1963) apontam que a cultura política paroquial é encontrada em sociedades onde não há papéis políticos especializados e o cidadão não espera nada do sistema político. As dimensões cognitiva, afetiva e avaliativa se aproximam do zero nessa cultura. Além disso, os indivíduos não possuem sentimentos em relação ao sistema e não internalizam as normas que regularizam suas relações. Na cultura política súdita, segundo os autores (1963), o sujeito tem consciência da autoridade governamental especializada e é orientado a certa afeição pelo sistema, porém, no sistema em nível geral, é orientado a uma relação passiva. O terceiro tipo de cultura política, a cultura política participativa, é aquela em que o membro da sociedade tende a ser explicitamente orientado ao sistema, às estruturas administrativas e políticas e aos processos, bem como possui um papel ativista na sociedade (ALMOND e VERBA, 1963). Porém a existência desses tipos de culturas políticas não assume que uma orientação substitua outra, essa classificação permite a combinação das orientações.

Estes três tipos de cultura política dão base para a relação de causalidade entre cultura e estrutura política, da qual, segundo os autores, a estabilidade democrática estaria diretamente relacionada com a existência de uma cultura cívica. A cultura cívica ressalta a participação dos indivíduos nos processos políticos. Segundo Almond e Verba, em primeiro lugar, a cultura cívica é uma cultura participativa, os indivíduos não são apenas orientados a entrar na política, mas também são orientados positivamente para participar das estruturas e processos.

Baquero (2011, p.38) ressalta que “segundo Almond (1965)³⁶, a cultura política é um processo que se desenvolve em várias etapas, não é um processo contínuo, linear”.

³⁶ ALMOND, Gabriel. *Comparative political system*. 1956. The Journal of Politics, Princeton, v.18, p.391-409, 1956.

Na formulação de Almond, portanto, o desenvolvimento de uma cultura política está baseado em duas transformações importantes no padrão de orientações em relação a ações políticas: a primeira, de uma orientação paroquial a uma orientação do tipo sujeito (onde o componente participativo está ausente, apesar de as dimensões cognitiva, afetiva e avaliativa estarem presentes); e a segunda, de uma orientação de sujeito para uma orientação de participação plena. Uma implicação central desta abordagem é de que a primeira destas transformações é mais crucial do que a segunda e tende a fixar o curso do desenvolvimento de sujeito para participante. Isso se deve ao fato de que a transformação de uma orientação paroquial em uma orientação tipo sujeito dá início a um padrão de orientação aos símbolos de autoridade do Estado e possibilita que a estrutura institucional de mediação política consolide. Este conjunto de atitudes é crucial, por exemplo, para aprender a valorizar as instituições políticas, tanto em épocas de certeza quanto de incerteza. Se isso não ocorrer, em seu lugar se cristalizam padrões de resignação, de repúdio e de hostilidade em relação à política. O resultado, do ponto de vista da cultura política, tende a se manifestar de forma negativa, pois as pessoas perdem a confiança na política (BAQUERO, 2011, p.39).

Trazendo os estudos de cultura política para a América Latina e para o Brasil, é indispensável a leitura de autores como Baquero (2003, 2011), Baquero e Prá (2007) e Moisés (2008)³⁷, à compreensão das influências culturais na constituição democrática latino-americana, bem como entender a relevância das críticas à teoria culturalista. A América Latina está entrando em um novo ciclo político-histórico, com novas demandas dos cidadãos e questionamentos do modelo formal-procedimental da democracia representativa (BAQUERO, 2011, p.25). Conforme Baquero (2011, p. 25), contrariando o que se esperava, “a restauração democrática não significou a revitalização da sociedade civil, constituindo-se como uma das características das novas democracias um processo crescente de despolitização e desempoderamento da sociedade civil”.

A nova realidade latino-americana permite concluir que a transição para democracia ocorreu antes da construção de organizações e valores democráticos, não se observam, nesses países, “instituições sólidas, o comportamento político é amador e pouco crítico, os partidos políticos sofrem de falta de credibilidade e são considerados pouco representativos e a construção da cidadania é estrangulada pela ausência de gestores públicos” (BAQUERO, 2011, p. 26).

Na análise de Baquero (2011) foi afirmada a existência de uma cultura política de resignação, na qual a orientação do cidadão é passiva, e uma cultura política híbrida, na qual a orientação do cidadão seria participativa ambivalente. Para o autor

³⁷ “Na linha de análise da cultura política no Brasil, vários estudos têm sido produzidos nas últimas décadas (como os de MOISÉS, 1985, 1990, 1995, 2001, 2005 e 2010; BAQUERO, 1997, 1998, 2000, 2004 e 2007)” (LINHARES, 2011, p. 80).

“esse tipo de cultura política mostra uma tendência de voltar a funcionar sob novas formas de clientelismo e de patrimonialismo, o que mantém a situação de pobreza e de exclusão relativamente inalteradas” (BAQUERO, 2011, p. 43).

No artigo *Cultura Política, Instituições e Democracia: Lições da experiência brasileira*, de 2008, José Álvaro Moisés tem como objetivo descrever e analisar as orientações dos cidadãos brasileiros em relação à democracia e suas instituições. O autor testa as variáveis de confiança interpessoal e institucional.

No primeiro caso, o teste envolveu a construção de uma tipologia de atitudes que, além de distinguir as orientações democráticas das autoritárias, contrasta-as com a posição de ambivalência política dos indivíduos em face dos regimes democrático e autoritário; no segundo caso, o teste foi realizado com variáveis usualmente utilizadas para medir tanto a satisfação com a democracia vigente, como a confiança dos cidadãos em suas instituições. (...) Os resultados confirmam a hipótese central do trabalho, segundo a qual a variação dos índices de adesão à democracia e de confiança política no Brasil depende tanto da cultura política como do funcionamento das instituições democráticas; mas o aspecto mais importante das descobertas preliminares indica que a presença daqueles fatores estimula a preferência de significativas parcelas de cidadãos brasileiros por modelos de democracia que descartam uma das características mais importantes desse regime – em realidade, um dos principais elementos que distinguem a democracia de suas alternativas – isto é, as instituições de representação, por meio das quais, além do direito de escolher governantes, os eleitores podem fiscalizar e exercer controle sobre a atuação deles (MOISÉS, 2008, p. 11 e 12).

Conforme observa-se, ao mesmo tempo que é causa e consequência do funcionamento do sistema político, “a Cultura Política de uma sociedade é resultado de um padrão de orientações cognitivas, emocionais e valorativas que, além de estáveis, se tornam vivas e atuantes ao longo do tempo” (BAQUERO, 2007, p. 27). Através disso, Linhares destaca os principais aspectos da cultura política brasileira identificados nos estudos de Torres³⁸, Oliveira Vianna³⁹, Azevedo Amaral⁴⁰, Gilberto Freyre⁴¹ e Sérgio Buarque de Holanda⁴²:

³⁸ TORRES, Alberto. *O problema nacional brasileiro: introdução a um programa de organização nacional*. 1914. São Paulo: Imprensa Nacional.

_____. *A organização nacional*. 1914. Rio de Janeiro: Imprensa nacional.

³⁹ OLIVEIRA VIANNA, Francisco José de. *Populações meridionais do Brasil: história, organização, psicologia*. 1952. Rio de Janeiro: José Olympio, 2 v.

_____. *Instituições políticas brasileiras*. 1955. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: José Olympio, 2 v.

_____. *Evolução do povo brasileiro*. 1956. 4. ed. Rio de Janeiro: José Olympio.

⁴⁰ AZEVEDO AMARAL, Antônio J. *O Brasil na crise actual*. 1934. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

_____. *O estado autoritário e a realidade nacional*. 1938. Rio de Janeiro: José Olympio.

⁴¹ FREYRE, Gilberto. *Manifesto regionalista de 1926*. 1955. Rio de Janeiro: MEC. (Os Cadernos de Cultura, n. 80).

1- a falta de identidade nacional, favorecida pela extensão territorial do país - além de ser elemento desagregador, dificultou o desenvolvimento de laços de solidariedade no país; 2- a dificuldade de alcançar uma consciência coletiva das massas (facilitada pela falta de identidade) resultou em falta de participação; 3- apesar de ser considerada a importância de instituições no Brasil o seu papel é caracterizado como falho, provavelmente por atuarem longe da população, mas também por não conseguirem atuar na maior organização dela; 4- para solucionar o problema brasileiro é necessária à população uma identificação nacional, maior consciência coletiva, atuação mais participativa, melhor atuação de instituições e, no caso de modelos políticos "importados", que estes sejam adaptados para a realidade nacional (LINHARES, 2011, p.79).

Com essas análises, tanto da cultura política identificada na América Latina quanto a do Brasil, percebe-se que não existe uma cultura cívica, ou seja, falta comprometimento com a democracia representativa e participação ativa no cenário político. Essa realidade pode ser explicada pelo longo período autoritário enfrentado pelos países latino-americanos. No entanto, a preocupação que persiste é com a durabilidade da democracia na América Latina e no Brasil. Sendo necessária, com urgência, a avaliação do comportamento político dos cidadãos e do desempenho das instituições, para que seja possível sustentar uma democracia estável nessa região.

A revisão da teoria de cultura política aqui realizada tem como objetivo apontar a importância dos estudos culturalistas na análise de fenômenos políticos. Ressaltando o apontamento de Rennó (1998, p. 89), "a ênfase nas idéias de heterogeneidade cultural e de mudança na cultura política é indispensável para tornar a análise de determinado grupo mais precisa". As experiências vividas, o conhecimento adquirido, os valores construídos, as crenças construídas e as informações obtidas são elementos absolutamente necessários para a compreensão de processos políticos enfrentados pelas sociedades.

A opção conceitual é porque a teoria da cultura política abrange as vivências tanto políticas quanto pessoais do indivíduo, bem como seus valores e crenças, mostrando que o cidadão forma sua percepção através de seus valores e de sua trajetória. Definindo, para a análise dessa dissertação, a cultura política como orientações especificamente políticas, às atitudes relacionadas ao sistema político,

_____. *Casa-grande e senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. 1986. São Paulo: Círculo do Livro.

_____. *Sobrados e mucambos: decadência do patriarcado rural e desenvolvimento do urbano*. 2006. 16ª ed. São Paulo: Global.

⁴² HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 1995. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras.

suas diversas partes e o papel dos cidadãos no sistema (ALMOND e VERBA, 1963), além de um conjunto de crenças e valores que os cidadãos incorporam ao longo do tempo (BAQUERO E PRÁ, 2007).

2.4 CAPITAL SOCIAL

O conceito de capital social tem utilização recente na ciência política, apesar de ter estudos que o remontam ao início do século XX⁴³, e está conquistando adeptos que o consideram uma complementação ao capital humano e econômico, bem como um elemento para o desenvolvimento regional. Não há um consenso em relação ao seu alcance teórico e suas implicações técnicas, mas está ligado aos relacionamentos e mobilizações sociais que buscam objetivos tanto sociais e políticos, quanto econômicos.

O conceito está ligado à confiança que os indivíduos tem nos pares, na sociedade em geral e nas instituições políticas, bem como à solidariedade e à colaboração que praticam, sendo compreendido como uma acumulação de confiança, expectativas, reciprocidade, bem como fluxos de informação e relações solidárias. Segundo Baquero e Prá (2007, p. 175), “capital social não é um conceito homogêneo, mas envolve vários elementos sociais que promovem a ação individual e coletiva”.

A introdução da noção de capital social nos estudos contemporâneos, no início dos anos 1980, deve-se à Pierre Bourdieu, para quem, em termos gerais, o capital social é o poder de mobilização que os indivíduos possuem em relação ao grupo que estão inseridos.

Le capital social est l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées d'interconnaissance et d'interreconnaissance; ou, en d'autres termes, à l'appartenance à un groupe, comme ensemble d'agents qui ne sont pas seulement dotés de propriétés communes (susceptibles d'être perçues par l'observateur, par les autres ou par eux-mêmes) mais

⁴³ “O conceito incorpora diversas tradições das ciências sociais, estando presente no pensamento de Emile Durkheim (1858-1917) através do estudo da interiorização das normas sociais e sua funcionalidade; em Ferdinand Tönnies (1855- 1936) na análise do papel integrativo da comunidade; em Karl Marx (1818-1883) na compreensão da construção da solidariedade de classe; em Max Weber (1864-1920) na explicação do sentido da ação e da influência na economia das normas construídas com base na moral protestante; em Georg Simmel (1858-1918) na caracterização da sociabilidade na metrópole, para ficarmos apenas nos clássicos” (PASE, 2006, p. 64).

sont aussi unis par des liaisons permanentes et utiles⁴⁴ (BOURDIEU, 1980,p.2).

Bourdieu ressalta que essas relações são irredutíveis às relações objetivas de proximidade no espaço físico ou mesmo no espaço econômico e social, pois elas se baseiam no intercâmbio inseparável, tanto material quanto simbólico. Além disso, o volume de capital social que tem um indivíduo depende da extensão da sua rede de ligações e do tamanho de seu capital econômico, cultural e simbólico, além de possibilitar a multiplicação de lucros para os membros da rede ou a conquista de interesses individuais.

Em 1994, Coleman, no livro *Foundations of social theory*⁴⁵, apresentou uma reformulação do conceito. Para o autor (1994 *apud* SCHMIDT, 2003, p. 423), o capital social é criado “quando as relações entre as pessoas mudam de modo a facilitar a ação”. Na obra *Social capital in the creation of human capital*, Coleman produz um conceito de que as instituições são capazes de produzir comportamentos sociais, nos quais possibilitam a formação do capital social por parte do Estado. Para o autor, capital social é definido pela sua função.

It is not a single entity but a variety of different entities, with two elements in common: they all consist of some aspect of social structures, and they facilitate certain actions of actors - whether persons or corporate actors - within the structure. Like others forms of capital, social capital is productive, making possible the achievement of certain ends that in its absence would not be possible. Like physical capital and human capital, social capital is not completely fungible but may be specific to certain activities. A given form of social capital that is valuable in facilitating certain actions may be useless or even harmful for others⁴⁶ (COLEMAN, 1988, p. S98).

⁴⁴ O capital social é o conjunto de recursos reais ou potenciais que estão relacionados com posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecimento mútuo e reconhecimento; ou, em outros termos, a participação em um grupo, tal como um conjunto de agentes que não só possuem propriedades comuns (que podem ser percebidos pelo observador, por terceiros ou por si), mas também unidos por ligações permanentes e úteis (tradução livre da autora).

⁴⁵ COLEMAN, James. *Foundations of social theory*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1994.

⁴⁶ “Não é uma entidade única, mas uma variedade de diferentes entidades, com dois elementos em comum: consistem em algum aspecto das estruturas sociais e facilitam certas ações dos atores - sejam pessoas ou atores corporativos - dentro da estrutura. Como outras formas de capital, o capital social é produtivo, tornando possível a realização de certos fins que na sua ausência não seria possível. Tal como o capital físico e capital humano, capital social não é completamente fungíveis, mas podem ser específicos para determinadas atividades. Uma determinada forma de capital social

Coleman descreveu algumas formas que o capital social poderia assumir: obrigações e expectativas; confiabilidade das estruturas; canais de informação e normas sociais. Além disso, Schmidt (2003) aponta que para Coleman o capital social estaria condicionado pela estabilidade social: fraturas na organização social, bem como fracionamentos das relações sociais, podem ser altamente destrutivas ao capital social. O capital social, segundo Coleman, também precisa estar em constante renovação, ou seja, depende da busca por novos relacionamentos de confiança e reciprocidade, onde os atores estão comprometidos com a conquista dos interesses em comum. Coleman exemplifica,

If *A* does something for *B* and trusts *B* to reciprocate in the future, this establishes an expectation in *A* and an obligation on the part of *B*. This obligation can be conceived as a credit slip held by *A* for performance by *B*. If *A* holds a large number of these credit slips, for a number of persons with whom *A* has relations, then the analogy to financial capital is direct. These credit slips constitute a large body of credit that *A* can call in if necessary - unless, of course, the placement of trust has been unwise, and these are bad debts that will not be repaid⁴⁷ (COLEMAN, 1988, p. S102).

Pase (2006) afirma, a partir da análise de Coleman, que a confiança resulta das normas de reciprocidade presentes nos processos de socialização, assim como das sanções implícitas ou explícitas nesses processos. E essas normas “transferem o direito de controle da ação de um ator para um conjunto de atores, porque a ação é marcada por externalidades, com conseqüências positivas ou negativas” (PASE, 2006, p.71).

A confiança construída por meio de redes sociais e de relações pessoais resulta da interiorização de normas de reciprocidade que permeiam as relações econômicas, situação pouco alterada com a racionalização das sociedades modernas onde as relações sociais, antes dos arranjos institucionais ou a moralidade generalizada, seriam as principais responsáveis pela produção de confiança na vida econômica. Essa confiança explicaria a maioria das transações econômicas, as quais

que é valiosa no sentido de facilitar certas ações pode ser inútil ou até prejudicial para os outros” (tradução livre da autora).

⁴⁷ “Se *A* faz algo para *B* e confia que *B* retribuirá no futuro, isto estabelece uma expectativa em *A* e uma obrigação por parte de *B*. Esta obrigação pode ser concebida como um deslizamento de crédito realizada por *A* para o desempenho de *B*. Se *A* tem um grande número destes créditos potenciais, por um número de pessoas com a qual tem relações, em seguida, a analogia com o capital financeiro é direta. Estes créditos potenciais constituem um grande corpo de crédito que *A* pode recorrer, se necessário - a não ser, é claro, que a confiança aplicada tenha sido imprudente, e estas são as dívidas ruins que não serão reembolsados” (tradução livre da autora).

pressupõem o conhecimento prévio dos parceiros e a observância de regras morais entre eles (PASE, 2006, p.71).

Portes (1998, p. 6) avalia como vago o conceito de capital social de Coleman, criticando a confusão que o autor faz com os elementos possuidores de capital social, fontes de capital social e os recursos políticos em si. Mas afirma que, apesar dessas limitações, é inegável o mérito de Coleman ao introduzir e garantir visibilidade ao conceito nos estudos americanos, além de destacar a importância do conceito para a aquisição de capital humano e identificar alguns dos mecanismos pelos quais é gerado.

Fukuyama (2002, p.155) define capital social como um “conjunto de valores ou normas informais partilhados por membros de um grupo que lhes permite cooperar entre si”. Ou seja, se os membros se comportarem de forma confiável e honesta, os demais acabam confiando uns nos outros. O autor destaca que “a confiança age como lubrificante, levando qualquer grupo ou organização a funcionar com mais eficiência” (2002, p. 155).

Mas o conceito de capital social ganhou destaque com a publicação de Putnam⁴⁸, *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. O autor fez uma análise da relação entre os níveis de capital social e o desenvolvimento regional italiano, concluindo que a região norte era mais desenvolvida que a região sul, porque no norte os índices de participação cívica eram mais altos que no sul.

Para Putnam capital social “são práticas sociais, normas e relações de confiança que existem entre cidadãos numa determinada sociedade, bem como, sistemas de participação e associação que estimulam a cooperação” (2005, p.177). Por isso, Santos e Baquero (2007) afirmam que quanto maior for a capacidade dos cidadãos confiarem uns nos outros, assim como quanto maior e mais rica for o número de possibilidades associativas numa sociedade, maior será o volume de capital social. Pensando nessa mesma linha, a “cooperação voluntária é mais fácil numa comunidade que tenha herdado um bom estoque de capital social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica” (PUTNAM, 2005, p.177).

⁴⁸ O capital social também alcançou prestígio quando o Banco Mundial catalizou pesquisas sobre o conceito, “cuja utilização proporcionou a ampliação do interesse para além do âmbito estritamente acadêmico, alcançando os meios de comunicação e formuladores de políticas públicas” (PASE, 2006b, p. 62).

A reciprocidade está ligada à confiança que os indivíduos têm uns pelos outros. Essa confiança ajuda a mensurar o quanto de capital social tem em determinada sociedade, pois ela faz existir as trocas, levando assim a um relacionamento mais forte que possibilita o desenvolvimento. Putnam ressalta que ambas as partes têm a ganhar quando cooperam, mas para isso é necessário que exista um “compromisso mútuo confiável”. Para garantir a realização de tarefas comuns é necessário que exista confiança nas relações sociais. Pase e Santos (2008) afirmam que essa relação de confiança não é somente para benefício individual, mas sim coletivo.

Além das relações de confiança e reciprocidade, Putnam ressalta que o capital social está ligado ao processo histórico e cultural, “o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições” (PUTNAM, 2005, p. 191).

No caso italiano, o capital social possibilitou o engajamento cívico e a participação social e política o que, por sua vez, construiu instituições democráticas e um sistema de governo democrático, bem como impulsionou o desenvolvimento econômico. Este engajamento cívico, para Putnam, desenvolve-se a partir da participação em associações horizontais, homogêneas tais como clubes de futebol, associações de moradores, confrarias, corais e outros. Nestes espaços os cidadãos identificam-se e socializam um sentimento de cumplicidade e confiança neles próprios e nas regras que criam. O capital social contribui para aumentar a eficiência da sociedade e facilitar ações coordenadas, no entanto sua existência não significa, necessariamente, a utilização, ou o êxito de políticas públicas nele baseadas. O capital social é entendido como um recurso potencial pois as mesmas políticas podem funcionar num lugar e não funcionar em outro, dependendo da forma de como esse capital é mobilizado ou construído (PASE, 2006, p. 74 e 75).

Através desse estudo, Putnam relaciona de forma causal desempenho institucional e participação cívica e chegou a duas grandes generalizações: a preeminência do contexto sócio-histórico na ação coletiva horizontal e a importância do papel das instituições públicas para incitar o associativismo.

Entretanto, por mais que o conceito tente compreender as relações e as estruturas sociais, observa-se um conjunto de críticas ao capital social e a sua aplicação. Críticos observam a postura elitista do conceito, que vislumbra no estudo de Putnam o bom desempenho institucional, bem como o desenvolvimento regional relacionado às comunidades com acúmulo de capital social, caracterizando-se como um determinismo cultural. Entre os críticos é exercida a justificativa de que

comunidades não cívicas e sem volume de capital social estariam condenadas ao não desenvolvimento econômico e social.

A corrente neoinstitucionalista crítica, principalmente, a ligação do contexto histórico para formação de capital social ou engajamento cívico. Evans (1996 *apud* ABU-EL-RAJ, 1999) articula a participação do Estado na criação de capital social, ou seja, o Estado pode promover a formação do capital social. Segundo Abu-El-Haj (1999, p.96), Evans assume o pressuposto básico de que as “instituições públicas, além de terem o monopólio da coerção, possuem a exclusividade da mobilização dos recursos sociais”, determinando, em última instância o sucesso das iniciativas voluntaristas.

Um contraponto à teoria do capital social de Putnam em relação à participação dos indivíduos, principalmente, nos movimentos sociais, vem da teoria de oportunidade política. Para Putnam qualquer tipo de interferência estatal na sociedade civil leva a prejuízos para a formação de ações coletivas independentes e eficazes, nesse ponto Tarrow (2009) critica a visão reducionista da teoria do capital social (RENNÓ, 2001, s/p). Segundo Tarrow, o papel do Estado e o tipo de intervenção estatal não podem desconsiderar-se como fatores explicativos para o sucesso de formas independentes de ação coletiva. É possível entender o conceito de oportunidade política como “dimensões consistentes – mas não necessariamente formais ou permanentes – do ambiente político que fornecem incentivos para a ação coletiva ao afetarem as expectativas das pessoas quanto ao sucesso ou fracasso” (GAMSON & MEYER, 1996⁴⁹, *apud* TARROW, 2009, p. 105).

Para Woolcock (2000), muitas das críticas ao conceito de capital social são infundadas. Com isso, o autor descreve e responde a seis questões levantadas pelos críticos:

(a) O capital social apenas reformula idéias velhas, é mais estilo do que substância. Apesar de verdadeira a afirmação, não torna a teoria falha. A idéia de capital social é simples, conseqüentemente de fácil compreensão, esgotando rapidamente o entusiasmo pelo estudo (WOOLCOCK, 2000).

(b) O capital social seria um conceito recente, um modismo das ciências sociais. Apesar da demanda, Woolcock (2000) afirma que é importante notar que o

⁴⁹ GAMSON, William & MEYER, David. The framing of political opportunity. In: McADAM, Doug; McCARTHY, John D. & ZALD, Mayer N. (orgs.). Comparative perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

conceito satisfaz um vazio conceitual em ambos principais teorias econômicas e sociais do desenvolvimento sobre como lidar seriamente com "o dimensões sociais.

(c) O capital social incentiva e premia o imperialismo econômico. A maior quallidade do capital social, segundo Woolcock (2000), é que ajuda a transcender às guerras do imperialismo, proporcionando um discurso comum entre várias disciplinas.

(d) O capital social reforça ou legitima as políticas ortodoxas (consenso de Washington) de desenvolvimento. Para Woolcock (2000) o conceito deve ser visto como parte da solução para o desenvolvimento.

(e) O capital social despreza considerações de poder, especialmente para aqueles que são relativamente incapazes. Conforme Woolcock (2000), na leitura mais completa do conceito revela que um perspectiva do capital social pode ser usado não apenas para ajudar a explicar o surgimento e a persistência de relações de poder, mas - talvez mais importante - para fornecer uma base construtiva para fazer algo sobre ele.

(f) O capital social é um conceito ocidental pouco usado em outros lugares. Woolcock (2000) ressalta que todas as idéias são baseadas na linguagem e história, além disso nos encontramos em uma época em que a maioria dos departamentos de ciências sociais e universidade de prestígio estão no mundo ocidental.

Dentre as considerações feitas ao capital social, é possível destacar o emprego da variável confiança como condicionante para criação de capital social. No Brasil, esses aspectos são suscitados por Bruno Reis, no artigo *Capital social e confiança: questões de teoria e método*, e Lúcio Rennó, em *Confiança interpessoal e comportamento político: microfundamentos da teoria do capital social na América Latina*.

Reis (2003) considera que o tratamento dado à confiança pela Pesquisa Mundial sobre Valores⁵⁰ ganha irrecusável saliência, em parte pelas limitações do questionário *survey*, que é restrito a questões atitudinais, tratando a variável de forma simples. Além disso, segundo o autor, o Brasil tem mostrado resultados que o colocam como campeão mundial de desconfiança. Reis (2003) observa que não existe uma forte correlação entre confiança interpessoal e confiança nas instituições, mas que é correto reconhecer que o mecanismo, pelo qual Putnam vincula a

⁵⁰ *World Values Survey*, coordenado por Ronal Inglehart a partir da Universidade de Michigan.

confiança interpessoal ao desempenho institucional, não necessariamente passa pela mistura de ambos, mas seria um mecanismo apoiado em uma dinâmica social virtuosa entre a confiança dos indivíduos e a operação das instituições de forma independente.

Para Rennó (2001), da série de elementos que compõem a cultura cívica, a confiança interpessoal pode ser vista como o mais decisivo de todos. Os resultados encontrados em países da América Latina, no estudo de Rennó (2001), indicam que existe um padrão de relação entre a confiança interpessoal e percepção sobre eficácia das leis. Para o autor (2001, s/p), a “confiança parece estar associada com visões sobre comportamento de obediência às leis e honestidade dos outros com mais frequência do que com percepções sobre consciência dos deveres”.

Entre as principais contribuições do quadro teórico feito sobre capital social, está na definição do conceito capital social abranger variáveis subjetivas que colaboram com a interpretação que os indivíduos formulam sobre o ambiente em que estão inseridos. O que permite avaliar determinadas opções e comportamentos políticos. Pois, segundo Baquero (2003, p.89), o capital social refere-se ao envolvimento dos indivíduos em atividades coletivas que geram um espectro mais amplo. E são práticas sociais, normas e relações de confiança que existem entre cidadãos numa determinada sociedade, bem como, sistemas de participação e associação que estimulam a cooperação (PUTNAM, 2005).

3 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE UHE NO BRASIL E O MARCO REGULATÓRIO

Os avanços tecnológicos, a busca por confortos e as metas de desenvolvimento econômico e social implicam em uma crescente demanda de energia. A universalização do consumo de energia e a crise do petróleo dos anos de 1970 instigaram a busca por fontes renováveis de energia. O Brasil possui potencial para a exploração dessas fontes, tais como hidrelétrica, biomassa, eólica, solar, biogás, geotérmica e mar, e também das fontes não renováveis, como gás natural, derivados de petróleo, energia nuclear e carvão mineral. No país, 85,6% do consumo interno de energia correspondem à fonte hidrelétrica, segundo a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL, 2008, p. 57).

Isso porque o país tem 12% da água doce superficial do planeta e condições adequadas para exploração, além disso, em todo o mundo, o Brasil é o país com maior potencial hidrelétrico: um total de 260 mil MW(megawatt), segundo o Plano 2015 da Eletrobrás, último inventário produzido no país em 1992 (ANEEL, 2008, p.57). Esse potencial hidrelétrico é distribuído em 68% no Norte, 15% no Centro – Oeste, 7% no Sul, 6% no Sudeste e 3% no Nordeste.

Para Benincá (2011, p.29), a história do setor energético brasileiro pode ser dividida em quatro períodos, o primeiro seria da Proclamação da República, em 1889, à Revolução de 1930, “quando a economia brasileira se caracterizava pela produção primário-exportadora e a energia estava baseada em fontes vegetais”. Considerando isso, em 1883, o Brasil construiu a primeira hidrelétrica, a UHE de Ribeirão do Inferno, afluente do rio Jequitinhonha, no município de Diamantina, em Minas Gerais, com 0,5 MW de potência e com linha de transmissão de dois quilômetros. Essa UHE foi instalada e explorada por uma autoproductora de energia elétrica, que pode ser “qualquer pessoa física ou jurídica ou ainda consórcios destas, que recebam concessão ou autorização do Estado para explorar determinado rio para gerar energia elétrica destinada ao seu uso exclusivo, podendo comercializar parte desta geração” (ROCHA, 2012a, p. 73), a mineradora Santa Maria. E em 1889 teve início, no município de Juiz de Fora, em Minas Gerais, o emprego da hidreletricidade para serviço público no país pela iniciativa de Bernardo Mascarenhas, “que já unia Estado e Iniciativa Privada na geração de energia” (ROCHA, 2012a, p.73), através da UHE Marmelos, no rio Paraibuna.

Segundo Prado Junior (1998, p. 273 e 274), praticamente tudo que se fez no terreno dos empreendimentos industriais (sobretudo em empresas de serviços públicos: estradas de ferro, serviços e melhoramentos urbanos, instalações portuárias, fornecimento de energia elétrica) desde a segunda metade do século passado é de iniciativa do capital estrangeiro, ou financiado por ele.

É particularmente de notar o caso do maior truste que opera ainda hoje em tal setor: a *Brazilian Traction Light & Power Co. Ltd.* Organizou-se em 1904 no Canadá, com capitais internacionais, sobre-tudo ingleses. Foi-se estendendo aos poucos, e através de várias empresas filiadas e subsidiárias concentrou em suas mãos a maior parte dos serviços públicos do Rio de Janeiro, de São Paulo e de toda a região circunvizinha: luz e energia elétrica, transportes coletivos urbanos, telefone, gás, esgotos e água. Com a Light & Power vieram concorrer, em 1927, as Empresas Elétricas Brasileiras, filial da *American & Foreign Power* (que por seu turno é filial da *Electric Bond & Share*, o maior truste mundial de produção e distribuição de energia elétrica), que assegurarão o fornecimento de energia elétrica e serviços conexos no Nordeste, na Bahia, interior do Estado de São Paulo, parte de Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (PRADO JUNIOR, 1998, p. 274).

De 1930 a 1945, seria o segundo período do setor elétrico, “quando o país deu seus primeiros passos rumo à estruturação de uma política energética, o que ocorreu em função do início do processo de industrialização” (BENINCÁ, 2011, p. 29). O surto reformista desencadeado pela Revolução de 30 entra em um novo e decisivo estágio com o advento do Estado Novo, implantado sob o comando de Getúlio Vargas. A política de industrialização e nacionalismo de Vargas atingiu em cheio o setor da energia, tido como estratégico naquela perspectiva, pois o processo de industrialização brasileiro tinha na disponibilidade de energia um dos obstáculos a serem superados, sendo a hidreletrecidade uma alternativa para atender essa demanda (ROCHA, 2012a). Em 1934 foi promulgado o Código de Águas⁵¹ que, pela primeira vez, vai estabelecer regras para o uso da água e para a produção e fornecimento de energia elétrica, pelo qual as águas pertenciam ao Estado e poderiam ser exploradas através de concessões.

A terceira fase compreenderia de 1945 ao final da década de 1980, “fase marcada pela intervenção direta do Estado sobre o setor energético” (BENINCÁ, 2011, p.30). Nesse período, foram criadas a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), em 1945, a Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE),

⁵¹ Código de Águas (Decreto Federal nº 24.643, de 10 de julho): Art. 139. O aproveitamento industrial das quedas de águas e outras fontes de energia hidráulica, quer do domínio público, quer do domínio particular, far-se-há pelo regime de autorizações e concessões instituído neste Código.

em 1947, a Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), em 1952, o Plano Nacional de Eletrificação, em 1954, a Furnas Centrais Elétricas S.A., em 1957, a Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (ELETROBRÁS), em 1962, a Centrais Elétricas do Sul S.A. (ELETROSUL), em 1968, e a Centrais Elétricas do Norte S.A. (ELETRONORTE), em 1972. Durante o regime militar, considerado o período do “milagre econômico”, somado a crise do petróleo dos anos de 1970, o desenvolvimento industrial demandava energia, que estimulava os projetos hidrelétricos. Segundo Rocha (2012a, p. 75), “entrando na década de 1980, o setor hidrelétrico brasileiro se consolidou através da articulação industrial de três segmentos: estudos e projetos, construção civil e equipamentos elétricos”.

Sem discutir aqui os limites entre a competição e o monopólio, podemos dizer que empresas como a ENGEVIX, na área de pesquisas e projetos para a viabilidade da instalação de hidrelétricas; a Camargo Corrêa, na área da construção propriamente dita das barragens; e empresas de materiais elétricos que vão desde turbinas até eletrodomésticos, como a *Alstom* e a *Voith-Siemens*, alcançaram destaque na instalação de hidrelétricas, obtendo grande impulso nos seus negócios em virtude do crescente número de usinas em instalação, tais como as UHEs de Paulo Afonso, Três Marias, Furnas, Itaipu, Sobradinho, Tucuruí, Salto Osório e Salto Santiago, que conferiram ao período entre os anos de 1970 e 1980, um grande salto na estruturação do setor hidrelétrico brasileiro no que diz respeito ao parque gerador (ROCHA, 2012a, p.75).

Em 1987, a Resolução nº 006/1987⁵², do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), regulou o processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos hidrelétricos de grande porte, que deve ser solicitado ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), compondo-se de várias fases. O processo de licenciamento ambiental possui três etapas distintas: Licenciamento Prévio, Licenciamento de Instalação e Licenciamento de Operação.

A licença prévia (LP) deve ser solicitada ao IBAMA na fase de planejamento da implantação, alteração ou ampliação do empreendimento. Essa licença não autoriza a instalação do projeto, e sim aprova a viabilidade ambiental do projeto e autoriza sua localização e concepção tecnológica. Além disso, estabelece as condições a serem consideradas no desenvolvimento do projeto executivo (GONZÁLEZ, 2012). O licenciamento prévio é marcado pela discussão acerca das vantagens e desvantagens da obra para a região, o que acontece principalmente

⁵² Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=57>

através da ação de mediadores no sentido de promover a identificação dos atingidos com seus respectivos projetos políticos (ROCHA, 2012a).

A licença de instalação (LI) autoriza o início da obra ou instalação do empreendimento. O prazo de validade dessa licença é estabelecido pelo cronograma de instalação do projeto ou atividade, não podendo ser superior a seis anos (GONZÁLEZ, 2012). As discussões que até então estavam voltadas para o aspecto geral do projeto e variáveis coletivas da condição de atingido, vão gradativamente sendo permeadas por discussões mais pontuais, e as variáveis individuais vão ganhando destaque à medida que a obra se insere de fato na região em questão. Podemos dizer que este é o período de maior efervescência da discussão sobre a condição de atingido por barragem, por ser o momento em que se definem os destinos dos atingidos tendo em vista a concretização ou não da obra (ROCHA, 2012a).

A licença de operação (LO) deve ser solicitada antes de o empreendimento entrar em operação, pois é essa licença que autoriza o início do funcionamento da obra/empreendimento. Sua concessão está condicionada à vistoria a fim de verificar se todas as exigências e detalhes técnicos descritos no projeto aprovado foram desenvolvidos e atendidos ao longo de sua instalação e se estão de acordo com o previsto nas LP e LI (GONZÁLEZ, 2012). O licenciamento de operação encaminha o processo de instalação de uma hidrelétrica para o seu final. A condição de atingido por barragem não é necessariamente superada com o início da operação da usina e a indenização ou remanejamento da população (ROCHA, 2012a).

Segundo Benincá, a quarta fase compreende o início na década de 1990 até os dias atuais, “quando se consubstancia o Plano Nacional de Energia Elétrica baseado na implantação de grandes hidrelétricas e se aprofunda o modelo neoliberal associado ao processo de privatização do setor elétrico” (BENINCÁ, 2011, p. 30). Com o Programa Nacional de Desestatização (PND) (Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990), criado pelo presidente Fernando Collor de Mello, em 1990, a energia ficou sob o controle de poucas empresas transnacionais. Entre 1990 e 2002, pelo relatório do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o BNDES, (2002), o setor elétrico teve participação de 31% na transferência de capital estatal para capital privado. O programa de privatização, criado no início do governo Collor, foi mantido em sua essência nos governos que o sucederam, de Itamar Franco e de

Fernando Henrique Cardoso. Em 1993, o Decreto nº 915⁵³ autorizava a formação de consórcios para geração de energia elétrica. As Leis nº 8.987⁵⁴ e 9.074⁵⁵, de 1995, regulamentavam o regime de concessão das obras e serviços públicos a empresas privadas. Em 1996, foi instituída a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), através da Lei nº 9.427⁵⁶, uma autarquia ligada ao Ministério das Minas e Energia, com a finalidade de regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal.

Com essa legislação o Estado assume, definitivamente, a condição de parceiro da iniciativa privada na instalação de hidrelétricas. No governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi ratificada através da Lei nº 11.079⁵⁷, de 30 de dezembro de 2004, a qual estabelece as normas gerais para as PPP, sendo que os projetos de grande escala como as hidrelétricas passam a ser conduzidos por Sociedades de Propósitos Específicos (SPE), que têm sua criação em virtude da obra (usina) que pretendam instalar e operar (ROCHA, 2012a, p.76).

Para Gonçalves Júnior (2007, p.27), desde o início desse quarto período “os ramos de infra-estrutura no Brasil estão sendo reformados segundo a pauta dos princípios e diretrizes da *vaga neoliberal*”, principalmente o setor elétrico. Para o autor, os impactos relacionados à reestruturação do setor de eletricidade ultrapassam as suas fronteiras, entre as conseqüências, ressaltam-se:

⁵³ Decreto nº915 de setembro de 1993 - Autoriza a formação de consórcios para geração de energia elétrica.

⁵⁴ Lei nº 8.987 de fevereiro de 1995 (Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências). Art. 2º III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado.

⁵⁵ Lei nº 9.074 de julho de 1995 (Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências). Art. 1º V - exploração de obras ou serviços federais de barragens, contenções, eclusas, diques e irrigações, precedidas ou não da execução de obras públicas.

⁵⁶ Lei nº 9.427 de dezembro de 1996 (Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências). Art. 2º A Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal.

⁵⁷ Lei nº 11.079 de dezembro de 2004 - Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

- o aumento vertiginoso do preço da energia elétrica, assegurando valores de reajustes bem superiores aos índices inflacionários e em sintonia com a variação cambial, ocasionando prejuízos, principalmente, aos “consumidores residenciais”;
- o racionamento, ocorrido nos anos 2001 e 2002, intensificando o quadro recessivo da economia brasileira aumentando ainda mais o desemprego;
- a ausência do controle social sobre o sistema de produção de energia elétrica, evidenciada na ação do estado brasileiro na crise do setor elétrico de 2001-2002, quando penalizou os consumidores e premiou os responsáveis pelo racionamento, ao transferir às tarifas a recuperação das receitas das empresas – determinada pela diminuição do consumo imposto pelo racionamento – e o pagamento das termelétricas emergenciais – resultado da não efetivação de investimentos na expansão da geração pelos concessionários;
- a instalação de um cenário de permanente ameaça de “escassez” de energia elétrica à sociedade brasileira, pela ausência de garantia da expansão do sistema para o atendimento da demanda, como mostra a manchete: “Crescimento pode causar novo apagão no Brasil - Recuperação da infraestrutura depende de investimentos privados”, estampada pelo Financial Times, em 25/10/2004;
- a mudança da matriz energia elétrica, orientando grande parte dos investimentos de geração para fontes térmicas, implicando aumentos substantivos no valor da energia gerada;
- redução de cerca de 50% dos postos de trabalho, concomitante a intensificação do trabalho e redução dos salários dos trabalhadores que permaneceram nas empresas, entre outras graves conseqüências relacionadas ao trabalho neste setor de produção. (GONÇALVES JÚNIOR, 2007, p. 27 e 28).

Além disso, em 2007 o Brasil lança o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que teria como objetivo acelerar a economia e a modernização tecnológica, aumentando a competitividade do Brasil e promovendo a integração interna do país bem como com seus vizinhos e com o mundo através de cinco blocos de medidas: investimento em infra-estrutura (onde o orçamento maior cabe ao setor energético), estímulo ao crédito e ao financiamento, (como se percebeu no caso da UHE Foz do Chapecó, obra do PAC), melhora do ambiente de investimento, medidas fiscais de longo prazo e desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário (VERDUM, 2007⁵⁸ apud ROCHA, 2012a, p. 132).

⁵⁸ VERDUM, Ricardo. Obras de infra-estrutura no contexto da integração Sul-Americana. In: (Org.). *Integração, usinas hidroelétricas e impactos socioambientais*. Brasília: INESC, 2007.

Com a mudança de governo não se efetivaram todas as medidas necessárias à implementação do modelo de reforma de Estado e de marco regulatório proposto no governo Fernando Henrique Cardoso, porém o governo Lula tampouco conseguiu realizar mudanças profundas na estrutura jurídica legada pelo antecessor. Assim, o modelo brasileiro de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica acabou tornando-se um híbrido entre os setores privados regulados por um sistema de agências autônomas e atividades executadas diretamente por empresas públicas e pela administração direta que, em que pese estejam nominalmente sob o mesmo regime jurídico, gozam de uma autonomia muito maior em razão de fatores políticos (GONZÁLEZ, 2012, p. 102).

O marco regulatório do setor elétrico brasileiro se constitui como as regras do “jogo de poder” no processo de tomada de decisão político, considerando a definição de Lindblom (1981) de que as regras são como leis que impõem certas escolhas e influenciam outras tantas, normas morais que as pessoas se impõem, além da interação política, que é estritamente mais regulamentada do que o jogo de mercado. Isso porque ele impõe as formas, tanto do Estado quanto dos empreendedores, de implantação das UHEs.

3.1 EXPLORAÇÃO DA BACIA DO RIO URUGUAI

A bacia do rio Uruguai é parte integrante da bacia da Prata, e se estende por territórios da Argentina, do Uruguai e do Brasil, onde começa na confluência dos rios Pelotas e Canoas, dividindo os estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Abrange uma área de aproximadamente 384.000 km², dos quais 176.000 km² situam-se em território nacional, compreendendo 46.000Km² do Estado de Santa Catarina e 130.000Km² no Estado do rio Grande do Sul⁵⁹.

A região da bacia do rio Uruguai é favorável para a exploração hidrelétrica devido ao relevo acidentado, compreendendo vales e serras ao longo do leito do rio e seus afluentes. Segundo Boamar (2003, p. XVIII), a bacia do rio Uruguai transformou-se no final do século XX e início do século XXI em um imenso canteiro de obras⁶⁰ e foi nas últimas décadas um campo aberto de conflitos econômicos e sociais: de um lado os benefícios transitórios, que ocorreram durante as obras, como os empregos e os impostos (após as obras), depois verificaram-se e os ganhos

⁵⁹ Dados disponíveis em http://www.aneel.gov.br/area.cfm?id_area=111. Acessado no dia 25 de setembro de 2012.

⁶⁰ “Diante do exposto, percebemos que o argumento da “vocação hidrelétrica” brasileira a partir de fatores naturais (fluviosidade e relevo), encontra ainda mais preponderância no caso da bacia do rio Uruguai, tanto que já foram inventariadas 30 hidrelétricas na bacia, algumas concluídas e outras em processo de licitação, licenciamento ou instalação” (ROCHA, 2012, p. 81).

permanentes, tais como, a compensação financeira por geração de energia elétrica e o turismo, por outro lado, diversos problemas sociais e econômicos ocasionados pelas obras de implantação nas regiões.

Os primeiros levantamentos dos recursos energéticos da bacia do rio Uruguai foram realizados pelo Comitê de Estudos Energéticos da Região Sul, ENERSUL, entre os anos de 1966 e 1969, através de um inventário da região. Estes trabalhos contaram com a supervisão técnica do consórcio Canadense-Americano-Brasileiro (*CANAMBRA Engineering Consultants Limited*) e abrangeu as bacias hidrográficas dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Em 1968, as iniciativas governamentais para a construção de UHEs continuaram com a contratação de estudos preliminares e a fundação da ELETROSUL, em 1968, companhia estatal responsável pelo setor de produção energética do Sul do país. A ELETROSUL realizou o estudo sobre a possibilidade de construção de UHEs nessa região, e em 1979, publicou a revisão do inventário hidroelétrico da bacia do Rio Uruguai, que apresentava a possibilidade de construção de 22 UHEs nacionais nessa bacia.

As primeiras barragens nacionais, Machadinho e Itá, foram autorizadas para a construção em 1982. Segundo os dados da Cartilha do rio Uruguai (2006), 30 UHEs já foram inventariadas no rio Uruguai e seus afluentes: Barra do Pessegueiro, São Roque, Garibaldi, Campos Novos, Passo da Cadeia, Pai Querê, Barra Grande, Machadinho, Itá, Monjolinho, Passo Fundo, Aparecida, Abelardo da Luz, São Domingos, Quebra-Queixo, Gabiroba, Bom Jesus, Xanxerê, Voltão Novo, Foz do Chapecozinho, Nova Erechim, Foz do Chapecó, Itapiranga, Roncador, Complexo Hidrelétrico Garabi (Garabi, São Javier e Santa Rosa), Passo São João, São José, São Pedro/ Monte Caseiros, Salto Grande e Fray Bentos. Com as concessões nas mãos da iniciativa privada, a partir da década de 1990 foram concluídas cinco UHEs, dessas que já foram inventariadas, no trecho brasileiro do rio Uruguai: Itá (1999), Machadinho (2001), Barra Grande (2006), Campos Novos (2008) e Foz do Chapecó (2010). A seguir é identificado um dos atores (considerando os elementos indispensáveis para o processo de tomada de decisão apontados por Campos, 2001) que tem interesse na decisão a ser tomada pelos atingidos: os empreendedores das UHEs implantadas na bacia do rio Uruguai.

3.1.1 UHE Itá

A UHE Itá está localizada no rio Uruguai, na divisa dos municípios Itá, em Santa Catarina, e Aratiba, no Rio Grande do Sul e é capaz de gerar até 1450MW de energia. Esse reservatório inunda aproximadamente 103 km² de terras, abrangendo um total de onze municípios entre Santa Catarina e Rio Grande do Sul: Itá⁶¹, Arabutã, Concórdia, Alto Bela Vista, Ipira, Peritiba, Piratuba, Aratiba, Mariano Moro, Severiano de Almeida e Marcelino Ramos. A discussão sobre a UHE Itá começou nos anos 1960, sendo retomados nos anos de 1980 e o início do enchimento do reservatório aconteceu em 1999, sendo concluído e entrando em operação em 2000. Além disso, a implementação da UHE Itá passou por vários momentos que refletiram a situação econômica do país, bem como as mudanças que surgiam com o advento das privatizações. É a primeira grande usina hidrelétrica concluída, no Brasil, pelo setor privado, e com a necessidade da construção de uma nova cidade para os moradores de Itá.

Em 1979, com a divulgação dos estudos da ELETROSUL, que indicavam a construção de 22 UHEs na bacia do rio Uruguai, a notícia de que a cidade de Itá seria inundada pela construção de uma usina hidrelétrica pegou os moradores de surpresa, deixando-os assustados e apreensivos num primeiro momento (ITÁ, 2000, p.62). Informações sobre a construção de uma barragem na região já circulavam, principalmente em virtude das constantes visitas feitas por técnicos da ELETROSUL, mas a dimensão do empreendimento e a inundação da cidade só foram anunciadas numa reunião que diretores da empresa realizaram com a comunidade em novembro de 1979 (ITÁ, 2000).

Entre 1979 e 1981 foram realizados os estudos de viabilidade, mais tarde revistos (entre 1984 e 1985), devido a mudanças hidrológicas da bacia causada por enchentes. Nesta fase, altera-se o posicionamento da barragem, que passa a ficar à montante da foz do rio Uvá. Com isso perdeu-se um pouco de área de reservatório, mas a região, habitada, foi poupada do alagamento. Nesta época, começam as providências com relação à realocação⁶² da cidade de Itá, que conforme os estudos

⁶¹ A água represada do rio Uruguai cobriria toda a área da cidade de Itá, por isso foi construída uma “nova cidade” de Itá, ao lado da antiga.

⁶² “Com a aprovação do plano de mudança e do plano diretor pela Câmara de Vereadores e administração municipal, a partir de 1984 foi acelerado o processo de implantação da nova cidade. [...] O trabalho inicial feito pelos técnicos constatou que os moradores teriam dificuldades em gerir a construção das residências. Por isso, três opções foram oferecidas à população. A primeira era

a cidade de Itá tinha em torno de 940 moradores distribuídos em 200 famílias⁶³. Paralelo a esse processo da cidade de Itá, havia o reassentamento dos moradores das zonas rurais dos 11 municípios atingidos pela usina. As negociações com os moradores rurais e a Comissão Regional de Atingidos por Barragens⁶⁴, CRAB, resultou em um acordo em outubro de 1987 que, em outros pontos, estabeleceu as formas de remanejamento das populações rurais atingidas pela UHE de Itá. Nos anos de 1987 e 1988 a ELETROSUL realizou o Cadastro Socioeconômico (CSE) das famílias residentes nas propriedades que seriam atingidas pela UHE Itá.

Em 1989 o Brasil decreta moratória e o financiamento acordado com o Banco Mundial para a construção da Usina é suspenso, obrigando a diminuição do ritmo das obras. Devido ao PND (Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990 e ao Decreto nº 915 (que autorizava a formação de consórcios para geração de energia elétrica), de 1993, foi lançado em 10 de junho de 1994 o edital de licitação para a escolha do consórcio Itá que se associará a ELETROSUL (hoje Tractebel), cujo os vencedores foram: Associação de Auto-Produtores Independentes, formada pela Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), PPH, Poliolefinas (ambas pertencentes à Odebrecht Química) e Cia de Cimento Itambé.

Com isso as obras da nova cidade foram retomadas com maior intensidade nesses primeiros anos da década de 1990, dando condições para que a cidade fosse transferida. Como consta em Itá (2000, p. 65), “por volta de 1995, quase um ano antes das primeiras máquinas desembarcarem no canteiro de obras para a retomada da construção da usina, todos os moradores já haviam se mudado”. Entre 1996 e 1999 as obras da UHE de Itá foram retomadas, entrando em operação em 2000, com funcionamento pleno da UHE em 2001.

O reservatório formado atingiu 3219 propriedades rurais numa área de mais de 10 mil hectares, totalizando 3585 famílias atingidas, das quais 872 foram reassentadas; segundo o levantamento feito entre os anos de 1986 e 1988, cerca de 40% das famílias eram formadas por trabalhadores rurais sem-terra, mas com

indenização. A segunda era o pagamento aos proprietários para providenciar projeto e construção por conta própria. E a terceira era a permuta da casa da cidade velha pela casa da cidade nova, cujos projeto e construção seriam providenciados pela empresa com acompanhamento dos proprietários. (...) Mais de 95% da população optou pela terceira modalidade” (ITÁ, 2000, p. 64).

⁶³ Dados desse parágrafo disponíveis em <http://www.consorcioita.com.br/>.

⁶⁴ A história da CRAB será explorada na dissertação.

vínculo com a produção agrícola, seja como arrendatários, posseiros, parceiros, agregados ou filhos de proprietários (ITÁ, 2000).

3.1.2 UHE Machadinho

A UHE Machadinho está situada entre os municípios de Piratuba, em Santa Catarina e Maximiliano de Almeida, no Rio Grande do Sul, e tem potência total de 1.140 MW subdividida em três unidades de 380MW cada uma. O reservatório inunda 78 km² de terras, atingindo seis municípios no Rio Grande do Sul e seis em Santa Catarina, respectivamente: Barracão, Esmeralda, Machadinho, Maximiliano de Almeida, Paim Filho, São José do Ouro, Anita Garibaldi, Campos Novos, Capinzal, Piratuba, Herval D'Oeste e Joaçaba. Assim como a UHE de Itá, a discussão sobre Machadinho começou nos anos 1960, mas somente em 1996, quando a ELETROSUL promoveu uma licitação para buscar parceiros e viabilizar a conclusão do empreendimento, o projeto tomou forma. O Grupo de Empresas Associadas Machadinho (GEAM) assinou em 1997 com a ELETROSUL o Contrato de Constituição do Consórcio Machadinho, para implementação da Usina Hidrelétrica Machadinho, que começou em 1998 e entrou em operação em 2002. A GEAM é formada por oito empresas: Alcoa Alumínio S/A, Companhia Brasileira de Alumínio, Votorantim Cimentos Brasil Ltda, Tractebel Energia S/A, Vale S/A, Companhia Estadual de Geração e Transmissão de Energia Elétrica – CEEE-GT, InterCement e DME Distribuição S/A. A UHE atingiu 1.272 propriedades, três núcleos rurais foram remanejados, 97 quilômetros de estradas foram realocados e 1.076 famílias foram reassentadas/indenizadas⁶⁵.

3.1.3 UHE Barra Grande

A UHE Barra Grande está localizada na divisa entre os municípios Anita Garibaldi, em Santa Catarina, e Pinhal da Serra, no Rio Grande do Sul, com potência máxima instalada de 708MW, dividida em três unidades geradoras. O reservatório ocupa 95 km² entre cinco municípios de Santa Catarina e quatro do Rio Grande do Sul, respectivamente: Anita Garibaldi, Cerro Negro, Campos Belo do Sul, Capão Alto, Lages, Pinhal da Serra, Esmeralda, Vacaria e Bom Jesus.

⁶⁵ Dados desse parágrafo disponíveis em <http://www.maesa.com.br/usina.html>

O início da sua implantação ocorreu em 2001, com a concessão do Consórcio Barra Grande (BAESA), formado pelas empresas Alcoa Alumínio S/a, Camargo Corrêa Cimentos S/A, Companhia Brasileira de Alumínio, Companhia Paulista de Força e Luz (Geração) e DME Energética Ltda. Segundo BAESA (2008) a realocação das famílias foi feita com base em dois acordos firmados com a população e referendados pelo Ministério Público: a) o Termo de Acordo para o Remanejamento da população diretamente atingida pelo aproveitamento hidrelétrico Barra Grande, assinado em setembro de 2002 e b) o Acordo Social firmado em dezembro de 2004. O reservatório formado, que entrou em operação em 2005, atingiu 709 propriedades rurais e 843 famílias⁶⁶.

3.1.4 UHE Campos Novos

A UHE Campos Novos está localizada entre as cidades Campos Novos e Celso Ramos, em Santa Catarina. Esse reservatório inunda uma área de 25,9km², com potência instalada de 880MW e é o quarto mais alto do mundo do tipo enrocamento com face de concreto, com 202m de altura, comprimento de crista de 592m e elevação da crista na cota de 651m.

Essa UHE atingiu 362 propriedades e deslocou 1.200 famílias, entre os municípios Anita Garibaldi, Campos Novos, Celso Ramos, Curitibanos, Abdon Batista, São Cristóvão do Sul, Água Doce, Irani e Jaborá, no estado de Santa Catarina⁶⁷. O Consórcio Campos Novos Energia S/A formado para a implantação da UHE é composto pelas empresas CPFL Geração, Companhia Brasileira de Alumínio, Votorantim Metais e CEEE Geração e Transmissão, dando início as obras em 2000 e colocando em operação a UHE em 2006. O Acordo para Remanejamento da População Atingida pela UHE Campos Novos foi assinado em 2002, consolidando os critérios para o remanejamento das famílias atingidas.

⁶⁶ Dados desse parágrafo disponíveis em http://www.baesa.com.br/baesa/downloads/relatorio_sustentabilidade.pdf

⁶⁷ Dados desse parágrafo disponíveis em <http://www.observabarragem.ippur.ufrr.br/barragens/22/campos-novos>

3.1.5 UHE Foz do Chapecó

A UHE Foz do Chapecó está localizada no rio Uruguai, entre os municípios Águas de Chapecó, em Santa Catarina, e Alpestre, no Rio Grande do Sul. Esse reservatório inunda aproximadamente 79,2 km² de terras, abrangendo um total de doze municípios entre Santa Catarina e Rio Grande do Sul: Águas de Chapecó, Guatambu, Caxambu do Sul, Chapecó, Paial, Itá, Alpestre, Rio dos Índios, Nonoai, Faxinalzinho, Erval Grande e Itatiba do Sul. A água passa por dois túneis medindo cada um 357 metros de comprimento, sendo 103 metros localizados na margem esquerda fazem a adução da água até as quatro unidades geradoras, que juntas totalizam a potência de 855 MW. A implementação da UHE de Foz do Chapecó começou nos anos 2000⁶⁸ e o início do enchimento do reservatório aconteceu em 2010.

Segundo o Estudo de Impacto Ambiental e relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA), a área diretamente atingida pelo reservatório era utilizada para agricultura temporária (44%), pastagens (30%), agricultura permanente (10%), reflorestamento (7%) e sem atividade definida (8%) (LOCATELLI, 2011). Passaram-se 40 anos entre os primeiros estudos realizados, entre 1966 e 1969, pela CANAMBRA e o início efetivo da construção da UHE Foz de Chapecó em 2007. Para Locatelli (2011, p. 147) “esse prolongado tempo provocou consequências importantes sobre o comportamento dos distintos atores em relação a todo o processo”.

A UHE Foz do Chapecó corresponde a uma alteração da UHE Iraí, um projeto anterior, pretendida para a região nas décadas de 1980 e 1990 e que previa a inundação das cidades de Águas de Chapecó e São Carlos, no oeste catarinense, o que provocou repúdio da população local de modo que o projeto acabou sendo cancelado (ROCHA, 2012a, p. 102).

Em 1984, Foz do Chapecó foi confirmado como local de implantação de uma UHE com melhor aproveitamento energético, local onde se encontra UHE Foz do Chapecó. A obra da UHE foi realizada pelo Consórcio Energético Foz do Chapecó – CEFC que é formado pelas empresas Companhia Paulista Força e Luz - CPFL, Furnas Centrais Elétricas – FURNAS e Companhia Estadual de Geração e

⁶⁸ Considerando período de negociação e implantação. Pois a discussão da UHE de Foz do Chapecó também teve início nos anos 1980, como as demais UHEs da bacia do rio Uruguai.

Transmissão de Energia Elétrica – CEEE-GT. O Cadastro Socioeconômico foi elaborado pelo empreendedor em 1999 e revisado em 2002.

Retomados os estudos, a obra foi reprojetaada e leiloada pela ANEEL em março de 2001, tendo a Foz do Chapecó Energia S.A. (FCE) como vencedora. Com a Licença Prévia (LP) nº 147/2002 concedida pelo IBAMA em 13 de dezembro de 2002 (com validade de dois anos), a empresa obteve a Licença de Instalação (LI) nº 284/2004 concedida em 21 de setembro de 2004 (também com validade de dois anos) e começou a instalação do canteiro de obras, o que foi interrompido, em boa parte, pela ação de militantes do MAB que chegaram a ficar 19 meses acampados no canteiro de obras. Em decorrência da interrupção no processo, a Licença de Instalação foi renovada em 05 de dezembro de 2006 (esta com validade de quatro anos) e a obra seguiu o cronograma do empreendedor, que culminou com a emissão da Licença de Operação (LO) nº 949/2010 expedida em 25 de agosto de 2010 (ROCHA, 2012a, p. 102).

Segundo a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que estabelece as normas gerais para as PPP, os projetos hidrelétricos serão conduzidos pelas respectivas SPE, que têm sua criação em virtude daquela usina que pretendam instalar e operar (ROCHA, 2012a, p. 129).

A região é caracterizada por pequenas propriedades rurais que desenvolvem em suas terras atividades de agricultura de subsistência e pecuária de corte e de leite. E segundo Locatelli, o maior impacto da obra se deu sobre os cidadãos atingidos.

Uma geração nasceu e cresceu ouvindo dos pais e avós que um dia os lugares onde viviam seriam cobertos pela água da usina. Não adiantava investir, não adiantava melhorar o solo, ampliar a produção, plantar árvores, fazer açudes ou o que os agricultores de outras regiões faziam para tentar sobreviver no campo. Cresceram sabendo que a casa em que nasceram, o campo de futebol onde jogaram bola, a igreja em que casaram, enfim, todas suas referências simbólicas desapareceriam um dia. A única saída era sair, migrar para a cidade. Por conta disso, a população efetivamente residente na região diminuiu e envelheceu. Mas quem saía mantinha um contato permanente, uma vez que estar na propriedade era a única herança possível, traduzida em algum tipo de indenização futura. Isso explica em boa medida por que não houve fortes reações contrárias ao leilão e à construção de usina, embora tenham ocorrido conflitos pontuais ao longo do processo, mas de intensidade muito menor em relação aos das outras grandes usinas do rio Uruguai (LOCATELLI, 2011, p.148).

O número de famílias atingidas pela UHE Foz do Chapecó é de 2474, sendo que 1675 eram proprietários e 799 não eram proprietários (ROCHA, 2012a, p. 237). E em março de 2010 foi concluído o processo de remoção das famílias e em julho

iniciou o enchimento do reservatório, desde outubro de 2010 a usina está em operação.

3.2 TRAJETÓRIA DO MAB NA BACIA DO RIO URUGUAI

Na bacia do rio Uruguai, com a divulgação, em 1979, da viabilidade para a construção de 22 UHEs na região, a ELETROSUL teve que enfrentar logo no início forte reação das populações locais (REIS, 2007). O marco oficial da organização de um movimento social que representasse o cidadão atingido por UHEs foi um evento que reuniu aproximadamente 350 agricultores em Concórdia/SC, no dia 24 de abril de 1979, quando os participantes formalizaram a Comissão Regional de Barragens (CR). Ao passo que o movimento evoluía, sua estrutura buscava adequar-se de maneira a abranger toda a bacia hidrográfica. Em dezembro de 1983 foi instituída uma Executiva Regional para a liderança do movimento, criando a Comissão Regional de Atingidos por Barragens (CRAB), que se constituiu num grande movimento de resistência ao modelo de desenvolvimento do setor energético projetado pelos governos militares que previa a construção de 22 UHEs ao longo da bacia do rio Uruguai, tendo como conseqüências imediatas, além dos problemas ambientais e culturais, o desalojamento de milhares de agricultores de suas terras sem quaisquer garantias de indenização por parte da ELETROSUL (NAVARRO, 1996). Naquele momento, a CRAB correspondia apenas às áreas afetadas pelas duas primeiras hidrelétricas, UHE Machadinho e UHE Itá, sem abranger toda a bacia do rio Uruguai. Em março de 1984, a CRAB organizou um abaixo assinado que reuniu um milhão e dezesseis mil assinaturas, deixando clara a sua posição de “não às barragens”, que aparecia como proposta no cabeçalho do documento (ROCHA, 2009).

A evolução do movimento era paralela à apresentação de novos projetos hidrelétricos por todo o Brasil, tanto que o Plano 2010⁶⁹, elaborado pela ELETROBRAS, previa a construção de cerca de 200 usinas pelo país. A partir disso, entre os dias 19 a 21 de abril de 1989, ocorreu, em Goiânia/GO, o “I Encontro Nacional dos Atingidos por Barragens”, quando se decidiu pela organização do movimento em âmbito nacional. Em março de 1991, na cidade de Brasília, ocorreu o “I Congresso Nacional dos Atingidos por Barragens”, quando se oficializou o

⁶⁹ Disponível em <http://www.eletronuclear.gov.br/LinkClick.aspx?fileticket=y9k6-2XbkIo%3D&tabid=81>

Movimento Nacional dos Atingidos por Barragens (MAB). Com isso, a CRAB passou a responder como MAB/Região Sul. Embora continuasse organizada na estrutura apresentada anteriormente (Comissões Locais e Regionais), nesse momento passaria a responder ao movimento nacional (ROCHA, 2009). O MAB se constitui como movimento de representação dos interesses dos atingidos pelo empreendimento, com o intuito de buscar as melhores soluções para estes junto ao empreendedor. Segundo Seminotti (2010), o movimento começou a caminhar com propósitos ideológicos mais à esquerda, estreitando relações com o MST.

Conforme andamento do processo da UHE de Itá, o movimento representante dos atingidos por barragens, na época CRAB, ia crescendo e construindo um espaço de reconhecimento enquanto atingido. Os colonos tinham conhecimento das conseqüências ocasionadas pela construção das hidrelétricas anteriores: agricultores com terras cobertas, não recebimento de indenização ou realocamento (exemplos: represas de Salto Santiago e Salto Osório no Rio Grande do Sul na década de 1970, e da barragem Itaipú, fronteira Brasil/Paraguai no final da década de 1970). Outro fator que atraía os colonos, segundo Navarro (1996, p.78), era o fato de que a ELETROSUL não oferecia informações sobre as indenizações, além disso as reuniões do movimento eram convocadas por padres e professores, o que dava maior legitimidade às reuniões.

Em março de 1985, o movimento reuniu representantes de 24 municípios da região na cidade de Erechim (RS), com o objetivo de consolidar sua atuação por toda a bacia. A partir dessa reunião, o movimento passa a contar com quatro Comissões Regionais (R1: Machadinho e Itá; R2: Itapiranga e Iraí; R3: Lages; R4: Chapecó); em 1986 é acrescentada a quinta Comissão Regional (R5: Missões ou Garabi e Roncador), ampliando a área de atuação do movimento na bacia hidrográfica do rio Uruguai. Depois disso, os anos seguintes foram de legitimação da CRAB como porta-voz dos atingidos. Em 23 de janeiro de 1986, através das Portarias nº 86 e nº 87, o Ministério das Minas e Energia previa a participação de representantes do movimento em “Grupos de Trabalho” que avaliariam os impactos da construção das hidrelétricas da Itá e Machadinho (ROCHA, 2009).

Em 29 de outubro de 1987, um acordo entre a CRAB e a ELETROSUL (ratificando o documento PRE-692/1986, de 7/10/1986) assegurava que “nenhuma obra” seria realizada “dentro dos rios sem prévia indenização ou reassentamento dos cidadãos atingidos de cada barragem, Itá e Machadinho”, além de estabelecer

que as famílias atingidas seriam compensadas mediante três alternativas: a) “terra por terra, mediante a apresentação de áreas quantas necessárias, preferencialmente na região, ou nos três estados do Sul, com características agrícolas e infra-estrutura não inferiores às áreas atingidas”; b) “indenização por dinheiro com a participação dos atingidos na determinação dos preços das terras e benfeitorias”; ou, c) “garantia de participação em projetos de reassentamento para todos os sem-terra atingidos pelas barragens de Itá e Machadinho, em áreas dos três estados do Sul, com características agrícolas e infra-estrutura não inferiores às atingidas pelas barragens” (ROCHA, 2009, p.5). Logo após a assinatura do Acordo, a ELETROSUL envia a carta à CRAB informando que não teria condições de cumprir o prometido, na área de Machadinho. A crise impunha opções e, neste caso, a ELETROSUL priorizou a barragem de Itá. Em 1998, a ELETROSUL – já num contexto de privatização –, implantou a modalidade de CC ou Auto-reassentamento “à revelia da CRAB”, segundo Rocha (2009, p. 5). A partir das Portarias Ministeriais, da Constituição Estadual/RS, que garantia a participação em Grupos de Estudos e do Acordo com a ELETROSUL, a CRAB firmava-se como representante legítima da causa dessa bacia hidrográfica.

Depois da assinatura do Acordo de 1987, quando a ELETROSUL priorizou a construção da UHE Itá, a luta se subdividiu em duas vertentes: uma retomada a discussão dos valores das indenizações e a outra busca a implantação dos assentamentos para os “atingidos sem-terra”. Para Navarro, nessa época,

o movimento alcançou provavelmente a mais significativa vitória na história recente das lutas sociais no campo do Rio Grande do Sul, quando forçou o governo federal a entrar em negociações diretas com o movimento e, ao final, conseguiu deste a aprovação de virtualmente todas as demandas dos colonos, em outubro de 1987. Neste sentido, obteve uma legitimidade que poucos outros movimentos alcançaram na história recente (NAVARRO, 1996, p. 77).

Com as UHEs Itá e Machadinho o movimento conquistou espaço e reconhecimento, enquanto representante dos atingidos, começando sua luta por melhores condições para os que seriam atingidos pelas 22 usinas previstas para a bacia do rio Uruguai, bem como pelas 200 previstas para o país. O movimento, que passou de CRAB para MAB, deu um grande passo tanto pelo adiamento das obras da UHE Machadinho, quanto pelos acordos feitos com a ELETROSUL, que acabaram norteando outras UHEs no Brasil. É pertinente ressaltar que o momento

dessas conquistas foram datados desde o processo de abertura do país até a década de 1990, marcando um longo processo de debates com o Estado e, posteriormente, também com as empresas privadas.

Com o passar dos anos o MAB continuou conquistando espaço, atuando nas UHEs Barra Grande, Campos Novos e Foz do Chapecó. Porém as negociações da UHE de Foz do Chapecó tiveram cenários distintos em relação as demais UHEs, pois além do país estar em um período de consolidação da democracia, houve uma diversidade de grupos que representavam os cidadãos atingidos. Onde além da atuação do MAB, as negociações contaram com a presença da AMISTA (Associação Mista dos Atingidos pela Barragem da Foz do Chapecó), Comitês Municipais e Associação para a Preservação do Meio Ambiente (APAM). Além disso, segundo Rocha (2010, p. 191), “têm-se a diferença de experiência entre os negociadores da Empresa e dos representantes dos atingidos, pois o primeiro já trabalhava desde a UHE de Passo Fundo (em 1971), e os segundos encontram-se em seu primeiro envolvimento”.

Também é importante ressaltar que pela ótica da empresa, quanto maior a diversidade de grupos representando os atingidos – e disputando essa representatividade entre si – mais pulverizada fica a capacidade de mobilização; conseqüentemente, menor será o poder de pressão e de barganha dos atingidos, o que poderia ser diferente mediante uma coalizão maior de forças, como a que ocorreu na barragem de Itá, embora o contexto político fosse outro (ROCHA, 2010, p.191).

Além da divisão da representatividade, um ponto importante da negociação tem individualizado e excluído ainda mais os atingidos, favorecendo a empresa na mesa de negociação. As “cartas de crédito”, segundo as quais os atingidos podem receber uma quantia em dinheiro “que pode ser superior ao patrimônio que tinha antes”, tornou o modelo RRC, proposto pelo MAB em casos como Itá e Machadinho, pouco atraente àquelas famílias que não tem título de propriedade, ou para uma propriedade cujo o valor fica aquém da CC (ROCHA, 2010). Com isto, as negociações e representatividade dos atingidos podem ser permeadas pela especulação imobiliária, em detrimento do fortalecimento do MAB a partir da localização de focos de resistência e pressão sobre a empresa.

É possível ilustrar esse fato das negociações com os dados que Rocha apresenta: “a quase totalidade (aproximadamente 95%) de opção dos atingidos por remanejamento através de carta de crédito” (ROCHA, 2010, p.193), além do fato da

localização do RRC, referente a esta barragem, ser no município de Mangueirinha-PR, distante da região e, portanto, pouco atraente aos atingidos, embora tenha sido uma decisão tomada pelos Fóruns de Negociação e pelo MAB.

As conquistas do MAB na UHE Foz do Chapecó não foram contabilizadas em reassentamentos ou conquistas por melhores condições na realocação dos atingidos. Essa atuação, perante a fragmentação de movimentos representativos e a atual conjuntura política social, garantiu uma continuação da luta do movimento, assim como um aprendizado em relação aos demais movimentos constituídos em torno dessa luta.

O MAB é outro ator do processo de tomada de decisão analisado dessa dissertação, pois também tem interesse na decisão dos atingidos, na tentativa de consolidar a luta do movimento como representante dessa população.

3.3 MODALIDADES DE REMANEJAMENTO

A construção de UHEs ocasiona impactos sociais, pois atinge famílias ribeirinhas que precisam ser remanejadas pelo empreendedor sendo realocadas em outras áreas. Segundo Rocha (2012b), o remanejamento de populações atingidas por empreendimentos hidrelétricos é o processo de realocação das pessoas, e das comunidades, bem como de indenização dos meios de produção (terras, instalações, prédios) inviabilizados pela barragem; essa inviabilização é direta quando o meio de produção é inundado pelo reservatório ou ocupado para a formação do canteiro de obras para a construção do empreendimento, ou indireto, quando influenciado negativamente, por exemplo, quando inviabiliza o deslocamento de uma família ou parte de uma propriedade rural.

O processo de remanejar as famílias atingidas pela construção de UHEs é complexo, pois em “mais de um século de história da hidreletricidade no Brasil, ainda não existe uma legislação específica referente ao remanejamento populacional” (ROCHA, 2009, p.3). Porém, segundo Rocha (2009, p.4), “em cada hidrelétrica a ser instalada é previsto o estabelecimento de um Termo de Acordo de Conduta (TAC) entre os agentes sociais envolvidos, que baseado na legislação referida, norteará as negociações sobre esse aspecto da respectiva barragem”. Outro item importante sobre a legislação das negociações é a ABNT/NBR

14.653/2004 (“Parte II” é a Avaliação de Imóveis Urbanos⁷⁰ e “Parte III” é a Avaliação de Imóveis Rurais⁷¹), sobre a qual se baseia a estimativa de valores sobre as propriedades e suas respectivas indenizações. Através desse arcabouço legal que as negociações para o remanejamento dos cidadãos atingidos por UHEs são estruturadas no país.

Existem, basicamente, duas modalidades de remanejamento, indenização em dinheiro (ID) e reassentamento, esta se subdivide em reassentamento rural coletivo (RRC), pequeno reassentamento rural (PRR), auto-reassentamento ou carta de crédito (CC), reassentamento em área remanescente (RAR) e reassentamento urbano (RU):

1) Indenização em dinheiro: consiste na aquisição total ou parcial dos bens imóveis atingidos e de áreas remanescentes inviáveis ou de interesse do empreendedor, com pagamento em dinheiro mediante avaliação baseada na ABNT e no TAC. São considerados “público alvo” desta modalidade, proprietários e posseiros de boa fé – estes últimos, desde que já vinculados à área atingida anteriormente à data do Cadastro Sócio Econômico fechado–, das terras e benfeitorias, reprodutivas e não reprodutivas, das propriedades da área rural e núcleos populacionais atingidos pela implantação do empreendimento (ROCHA, 2012a).

É importante ressaltar que pelo TAC, propriedades avaliadas com valor superior ao que foi acordado, como máximo para uma CC, são enquadradas em ID, não tendo o direito às modalidades de reassentamento⁷². Segundo Rocha (2012a, p. 241), é difícil uma definição totalizante sobre a eficácia dessa modalidade, pois é possível dizer que nesta modalidade de remanejamento existem casos de melhoria significativa de vida para os atingidos no aspecto econômico, porém, há que se registrar que em muitos casos os atingidos enquadrados nesta modalidade não conseguem manter o mesmo padrão econômico devido ao inflacionamento do preço das terras na região em decorrência da especulação imobiliária.

2) Reassentamento: consiste em transferir o atingido para outra propriedade. O “público alvo” desta modalidade são os proprietários, os posseiros de boa fé (desde que tenham adquirido a propriedade antes da expedição da LP e esta conste

⁷⁰ Disponível em <http://www.dec.ufms.br/lade/docs/ap/14653-2.pdf>

⁷¹ Disponível em <http://www.dec.ufms.br/lade/docs/ap/14653-3.pdf>

⁷² Por esse motivo, essa modalidade não é analisada nessa dissertação, pois não é escolhida e sim imposta aos proprietários de terras com valor superior ao acordado no TAC.

de um valor inferior ao valor de uma CC) 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 LP e que continuem nesta situação até o Levantamento Físico da Propriedade (LFP) (ROCHA, 2012a).

Os empreendedores tem o compromisso de garantir aos reassentados o pagamento das despesas com a mudança e escrituração da nova área, além de uma verba de manutenção (que deve ser paga até a primeira safra ou nove meses após a transferência), sendo um salário mínimo para casais sem filhos, um salário mínimo e meio para casais com até dois filhos e dois salários mínimos para casais com três filhos ou mais. Rocha destaca detalhes importantes dessa modalidade:

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, 2003, p. 511-512), 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, sendo que não é demais lembrarmos que destas, apenas tiveram possibilidade de opção por uma das modalidades de remanejamento descritas nos itens subsequentes, os casos em que os valores totais desta quantificação foram inferiores a R\$ 145.000,00, valor máximo de uma Carta de Crédito. [...] Outro aspecto referente às modalidades de reassentamento implica na contração de uma dívida – “ressarcimento” – por parte do atingido junto ao empreendedor nos moldes de financiamento, correspondente ao valor da terra nua mais as benfeitorias individuais levando em conta também os custos para a aquisição e assistências prestadas aos atingidos. Eventuais bens imóveis nas áreas a serem atingidas de propriedade dos reassentados, deverão ser avaliados e podem servir como pagamento de parte desta dívida contraída (ROCHA, 2012a, p. 244 e 245).

2.1) Reassentamento Rural Coletivo (RRC): destinado para grupos a partir de 20 famílias, compreende áreas parceladas em lotes rurais individuais de 17 hectares (ha), com infra-estrutura individual e coletiva básica, podendo variar de acordo com a avaliação da propriedade a ser atingida. Nessa modalidade o empreendedor tem a obrigação de prestar assistência técnica através de visitas de técnicos agropecuários e engenheiros agrônomos pelo prazo de cinco anos, além de

assistência social através de visitas periódicas de sociólogos e assistentes sociais pelo prazo de 1 ano aos reassentados (ROCHA, 2012a, p. 247).

2.2) Pequeno Reassentamento Rural (PRR): áreas parceladas em lotes rurais individuais com características idênticas ao RRC, destinada para grupos a partir de cinco famílias;

2.3) Auto-Reassentamento ou Carta de Crédito (CC): os atingidos são responsáveis pela apresentação de uma área rural ou urbana, que, após vistoria do empreendedor, verificando a adequação do imóvel às características da família, esta poderá ser adquirida através de CC. O valor de cada CC é apontado a partir do LFP e da Força de Trabalho (FT), nos casos dos proprietários e posseiros de boa-fé. No caso dos não-proprietários (arrendatários), o valor foi determinado com base em um imóvel hipotético de 17 ha, com distribuição da terra e benfeitorias (ROCHA, 2012a). Para essa modalidade é prevista a assistência técnica e social apenas uma vez, no ato da ocupação da nova propriedade.

2.4) Reassentamento em Área Remanescente (RAR): realocação em áreas de propriedades que foram adquiridas pelo empreendedor na sua totalidade ou não, que acabam sendo inviabilizadas por estarem em áreas a serem inundadas ou por compreenderem parte da Área de Preservação Permanente (APP). Nessas áreas podem ser reassentadas novas famílias, 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 lote⁷³ (ROCHA, 2012a). Nessa modalidade a assistência técnica e social é igual a prestada na CC.

2.5) Reassentamento Urbano (RU): realocação de atingidos, proprietários ou não, em novo espaço urbano⁷⁴.

Resgatando um pouco da história do remanejamento populacional na bacia do rio Uruguai, é importante ressaltar que o remanejamento da população atingida através de RRC começou a ser efetivado sistematicamente a partir da UHE Itá, fruto de um acordo histórico entre a ELETROSUL e a CRAB (futuro MAB) em 1986-87, quando das negociações referentes àquela barragem. Ainda em referência ao mesmo caso, em 1998 a ELETROSUL – já num contexto de privatização –,

⁷³ Essas duas características vão além do processo de tomada de decisão, por necessitar de terceiros para a negociação de áreas remanescentes que formem um lote mínimo. Portanto, não sendo uma modalidade analisada nesse trabalho.

⁷⁴ Essa modalidade é característica da cidade de Itá atingida UHE de Itá, pela qual foi reconstruída uma nova cidade para reassentar os cidadãos atingidos. Por isso, também não faz parte dessa análise.

implantou a modalidade CC “à revelia da CRAB” (REIS, 2001⁷⁵ *apud* ROCHA, 2012a, p. 258).

Rocha aponta algumas conclusões prévias sobre cada modalidade de remanejamento e seus desdobramentos considerando o conjunto das negociações de remanejamento populacional enquanto relações sociais. Segundo o autor (2012a, p. 255), é possível afirmar que o RRC se mostra o mais vantajoso economicamente para os atingidos: se comparadas as linhas gerais entre todas as modalidades, percebe-se que o capital familiar tende a aumentar nesta modalidade, além do atingido contar com assistência técnica e social por um período mais longo do que das outras modalidades. Porém do ponto de vista do empreendedor, esta modalidade representa um aumento substancial nos gastos tendo em vista que é necessária a compra da área, o loteamento, estrutura de água e esgoto, eletrificação, telefonia, além das benfeitorias coletivas, gastos que não são despendidos pelo empreendedor nas outras modalidades.

Ao passo que a CC permite ao atingido uma liberdade maior de escolha da nova propriedade, nem sempre garante o mesmo patrimônio da modalidade anterior, tendo em vista, principalmente, o inflacionamento das terras na região em decorrência da especulação imobiliária (ROCHA, 2012a, p. 255). Enquanto isso, Rocha (2012a, p.255) afirma que do ponto de vista do empreendedor, esta modalidade representa “o caminho mais rápido e barato para o remanejamento populacional, já que não depende da aquisição de área nem da preparação desta para receber os atingidos, além de exigir assistência técnica e social apenas no momento do remanejamento”.

Embora não apresente os mesmos ganhos econômicos do RRC, o RAR se mostrou eficiente e bem aceito entre os atingidos, esta modalidade mantém o atingido na região e possibilita um eventual ganho patrimonial de acordo com a “condição do atingido”. Além disso, um fator preponderante recai sobre as relações sociais no local no sentido de viabilizar as permutas e arranjos entre os vizinhos de forma a que um destes possa permanecer no local através da apropriação sobre a terra dos outros de forma a constituir uma nova propriedade que ofereça condições favoráveis, conforme apresentamos nesta seção (ROCHA, 2012a).

⁷⁵ REIS, Maria José. O reassentamento de pequenos produtores rurais: o tempo da reconstrução e recreação dos espaços. In: REIS; BLOEMER. (Orgs.). *Hidrelétricas e populações locais*. Florianópolis: UFSC, 2001.

Em relação à modalidade ID Rocha conclui:

Sobre a indenização em dinheiro, o ponto principal que merece revisão para casos futuros na bacia do rio Uruguai é sobre o valor de R\$ 145.000,00 estipulado pelo Termo de Acordo de forma a servir como parâmetro para o enquadramento dos atingidos nesta modalidade, pois, conforme apresentamos, este não condiz com a realidade local. Considerando que a área média das propriedades na região atingida é de aproximadamente 16 hectares, a maioria dessas famílias tendem a ultrapassar com certa facilidade o valor mínimo estipulado, que, embora ainda baixo, acaba impedindo o acesso às modalidades de Reassentamento Rural Coletivo (RRC), que, seria a preferência da maioria dos entrevistados. Sobre as “opções” dos atingidos é importante salientarmos que, quando das pesquisas de campo *ouvimos ecos* de afirmações apresentadas por Reis (1998) em referência aos atingidos pela UHE Itá quando aqueles manifestavam falas como: “*melhor é não ter que sair*”, “*não tem dinheiro que pague*” ou mesmo quando aqueles manifestavam a possibilidade de melhoria de vida para os não-proprietários (ROCHA, 2012a, p. 256).

Considerando as modalidades de remanejamento apresentadas e suas características, é possível deduzir *a priori* que ID e CC são modalidades mais vantajosas para o empreendedor, que não precisa assumir nenhuma responsabilidade posterior muito longa, bem como os RRC e RAR são modalidades mais vantajosas para os cidadãos atingidos, por garantirem assistência técnica e social por um tempo maior e por tentar manter uma comunidade. Porém, mesmo com essa análise de vantagens para o empreendedor e para o cidadão atingido, as opções de remanejamento não são influenciadas somente por essas características, mas também pela relação entre os agentes sociais envolvidos e as informações disponibilizadas. As modalidades, portanto, consistem nas alternativas a serem escolhidas pelo cidadão atingido, outro elemento indispensável no processo de tomada de decisão indicado por Campos (2001).

3.4 CONCEITO DE CIDADÃO ATINGIDO

O espaço ocupado pela construção de uma UHE era o espaço ocupado por uma população, com sua cultura, produção e vínculo com a terra. População que passa a ser considerada atingida pela UHE e precisa ser remanejada, ou seja, retirada daquele espaço e realocada em outro. UHEs são empreendimentos que visam à apropriação e reprodução do espaço sob a lógica economicista, desenvolvimentista e exploratória de recursos naturais, desconsiderando as populações que vivem e possuem algum vínculo material ou imaterial com o local

que sofrerá a ação deste, muitas vezes são populações que jamais saíram de seus lugares e que possuem uma relação histórica com estes territórios que ocupam, sendo eles o palco de suas manifestações culturais, sociais e de trabalho, onde nem sempre impera a lógica do capital industrial-financeiro do mundo contemporâneo (SILVA e SILVA, 2011).

A construção de uma UHE implica em um processo complexo de mudança social, que envolve deslocamento compulsório dessa população e alterações na organização cultural, social, econômica e territorial. Segundo Vainer (2008, p. 40), embora o termo atingido apareça em documentos técnicos e remeta a dimensões econômico-financeiras, a noção não é nem meramente técnica, nem estritamente econômica.

Conceito em disputa, a noção de atingido diz respeito, de fato, ao reconhecimento, leia-se legitimação, de direitos e de seus detentores. Em outras palavras estabelecer que determinado grupo social, família ou indivíduo é, ou foi, atingido por certo empreendimento significa reconhecer como legítimo – e, em alguns casos, como legal – ser direito a algum tipo de ressarcimento ou indenização, reabilitação ou reparação não pecuniária. Isto explica que a abrangência do conceito seja, ela mesma, objeto de disputa.

Entende-se que sendo essencialmente uma categoria social em disputa, a noção de atingido varie no tempo e no espaço, conforme os contextos políticos e culturais e, por que não dizê-lo, em consonância com o desenrolar e desenlace dos conflitos opondo diferentes atores sociais envolvidos no processo de concepção, implantação e operação de projetos hidrelétricos (VAINER, 2008, p. 40).

A abrangência do conceito de atingido vem evoluindo nesse processo de instalação de UHEs no Brasil, e “parece reproduzir a evolução sofrida pela própria noção de direito humano ao longo da história moderna” (VAINER, 2008, p. 40). Vainer (2008) discute duas concepções do conceito de atingido: territorial-patrimonialista e a híbrida.

Pela primeira concepção, territorial-patrimonialista, a perspectiva e a ação do empreendedor eram determinadas pela aquisição da propriedade para construção da UHE, e não se reconhecia a existência de qualquer impacto social e ambiental, o único problema era patrimonial fundiário, sendo apenas uma negociação sobre os valores da desapropriação. Essa concepção compreendia a indenização dos proprietários de terras, “via de regra foi adotada também a prática de indenizar, além

da propriedade, as benfeitorias – o que permitiu incluir como atingidos⁷⁶, ao menos em parte, eventuais ocupantes não proprietários que tivessem benfeitorias” (VAINER, 2008, p. 41).

Na concepção hídrica o atingido é o inundado. Segundo Vainer (2008), mesmo quando reconhece os não proprietários (ou seja, os ocupantes, posseiros, meeiros e outros) esta perspectiva tende a circunscrever espacialmente os efeitos do empreendimento estritamente à área a ser inundada; neste caso, atingido passa a ser entendido como inundado e, por decorrência, como deslocado compulsório. A consequência da concepção hídrica tem sido a omissão dos efeitos do empreendimento na vida de populações não atingidas pelas águas, na verdade, a concepção hídrica não é senão uma “reformulação da concepção territorial-patrimonialista, uma vez que continua prevalecendo a estratégia exclusiva de assumir o domínio da área a ser ocupada pelo projeto, e não a responsabilidade social e ambiental do empreendedor” (VAINER, 2008, p. 44).

Além da discussão dessas concepções, o autor (2008, p. 44) trabalha com a questão do processo social deflagrado pelo empreendimento, ou seja, trata-se de um processo de mudança social que interfere em várias dimensões e escalas, espaciais e temporais. Pela perspectiva de duas reconfigurações: deslocamento físico e deslocamento econômico.

Em primeiro lugar, o *deslocamento físico* não se restringe ao resultante da inundação, mas inclui aquele resultante da perda de acesso a recursos produtivos. Assim, por exemplo, pescadores que perdem ou vêem reduzida a possibilidade de pescar, agricultores que deixam de ter acesso à agricultura de vazante, encontram-se na condição de *deslocados econômicos*. No caso de pequenos proprietários, às vezes suas terras não são inundadas, mas sim florestas e outros recursos comuns, onde obtêm, por exemplo, lenha ou caça. Como destaca a IFC, o empreendimento pode restringir o acesso de uma comunidade a recursos comumente assegurados como pastagens, plantas medicinais, combustível, peixes.

O *deslocamento econômico* é aquele resultante da interrupção de atividades econômicas mesmo sem qualquer conotação físico-territorial. Apenas como ilustração se poderia citar também o pequeno comerciante que perde sua clientela, ou o caminhoneiro que recolhia o leite de produtores que não existem mais (VAINER, 2008, p.47).

⁷⁶ “Na verdade, foi com a emergência de uma legislação ambiental, e mais especificamente, de uma legislação estabelecendo regras para o licenciamento ambiental, que a questão dos impactos sociais e ambientais e a própria noção de atingido começam a ganhar relevância. Merece igualmente menção, quanto à evolução vivida nos últimos 20 anos, a luta das populações afetadas pelo que consideram seus direitos. Assim, por exemplo, enquanto em Itaipu a luta do movimento Justiça e Terra tentava obter o que considerava indenizações justas, alguns anos depois, no Alto Uruguai, assim como em Itaparica, os movimentos sociais estarão reivindicando reassentamento, inclusive para não proprietário” (VAINER, 2008, p. 42).

É, portanto, preciso deixar claro que a condição de atingido não é conferida automaticamente às pessoas que habitam o local da instalação de uma hidrelétrica. Ao contrário, essa condição vai sendo construída ao longo de um processo social amplo, processo que envolve todas as hidrelétricas instaladas e que se reconfigura em cada novo projeto (ELIAS e SCOTSON, 2006⁷⁷ *apud* ROCHA, 2012b). Essa construção incide sobre cada variável de forma individualizada ou conjunta, tendo em vista que cada atingido tem sua condição fundada em uma variável específica, ou na sobreposição delas; consensual ou litigiosa, a condição de atingido por barragem é o resultado de relações sociais que discutem variáveis legítimas que precisam ser também legais do ponto de vista jurídico (ROCHA, 2012b, p. 143).

Segundo Rocha (2012b, p.137), para a compreensão do termo *atingido* num determinado caso (considerando que as hidrelétricas alteram significativamente a configuração social do local onde são instaladas) é preciso empreender um exercício de relação entre as diferentes variáveis identificadas, conforme o quadro elaborado pelo autor (quadro 3).

⁷⁷ ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

Quadro 3 - Variáveis da Condição de Atingido por Barragens

Variáveis Coletivas		
Variáveis	Desdobramentos	Comentários
ÉTNICA	INDÍGENA	Segundo esta variável, a discussão se dá de forma individualizada por unidade familiar, no caso de colonos e caboclos, ou de forma conjunta, no caso de indígenas e quilombolas
	QUILOMBOLA	
	COLONO	
	CABOCLO	
ZONEAMENTO	URBANO	O urbano tende a ser tratado de forma conjunta (cidade), enquanto o rural tem sido tratado de forma individualizada (propriedades)
	RURAL	
COMUNIDADE	EM COLAPSO	Comunidade em colapso é aquela localizada na área de instalação da hidrelétrica, ocorrendo sua desestruturação, enquanto a comunidade anfitriã é aquela que recebe os remanejados da primeira
	ANFITRIÃ	
ÁREA DE IMPACTO	DO RESERVATÓRIO	Esta variável considera a localização do atingido em relação à hidrelétrica, variando se o grupo atingido estiver na área desapropriada pela Utilidade Pública, se tiver seu fluxo de relações comprometido pela hidrelétrica ou, ainda, mesmo que distante fisicamente da usina, se for atingida devido a alterações no ecossistema em decorrência da hidrelétrica
	DE FLUXOS E RELAÇÕES SOCIOECONÔMICAS E CULTURAIS	
	ECOSSISTEMAS	
Variáveis Individuais		
Variáveis	Desdobramentos	Comentários
HÍDRICA A PARTIR DO RESERVATÓRIO	INUNDADO	Esta variável também é conhecida como atingido “direto” ou “indireto”, considerando a área do reservatório
	NÃO-INUNDADO	
HÍDRICA A PARTIR DA BARRAGEM	MONTANTE	A montante pode ser inundado ou ter o acesso inviabilizado pela inundação, enquanto a jusante pode ser atingido em decorrência da altera�o da vazão normal do rio
	JUSANTE	
PATRIMONIAL	PROPRIETÁRIO	Distingue os que têm título de propriedade na região atingida daqueles que não têm título de propriedade, mas que obt�m seu sustento do lugar, desde antes da instala�o da hidrelétrica
	NÃO-PROPRIETÁRIO	
DESLOCAMENTO	FÍSICO	O físico � aquele que necessita ser remanejado em decorrência da hidrelétrica, enquanto o econômico não necessariamente precisa ser remanejado, mas tem sua atividade inviabilizada pela mesma
	ECONÔMICO	
ETÁRIA	JOVEM	Interfere na disposi�o para a mobilidade física (remanejamento) e mobiliza�o social, além de ser preponderante nos casos de cálculo da Força de Trabalho (FT), que apontam valores de indeniza�o
	ADULTO	
	IDOSO	
ESTADO CIVIL	CASADO	Distingue aquele atingido que vai compor FT na Unidade Familiar dos pais, daquele que, mesmo integrado numa Unidade Familiar, por ser casado, e comprovando a devida autonomia econômica em rela�o � referida unidade, passa a concorrer a uma propriedade além daquela dos pais, quando do remanejamento
	SOLTEIRO	
TEMPORAL	ANTES DA INSTALA�O	Respectivamente, discute-se a instala�o ou não do empreendimento; o valor e modalidade das indeniza�es e remanejamento; e a manuten�o dos atingidos, já nas áreas de destino, além dos impactos sobre as comunidades anfitriãs
	DURANTE A INSTALA�O	
	DEPOIS DA INSTALA�O	

Fonte: ROCHA (2012b).

No âmbito coletivo, a variável étnica, para além da diferença cultural, pesa no caso das hidrelétricas pelo fato de que, em se tratando de terras indígenas ou quilombolas, a discussão ou a indenização será tratada em relação ao grupo, enquanto a variável do zoneamento rural ou urbano, o caso da UHE Itá é exemplar, pois, enquanto os atingidos rurais foram tratados individualmente, o núcleo urbano foi relocado de forma conjunta, embora possa ocorrer a relocação de comunidades rurais também de forma conjunta (ROCHA, 2012b). Segundo o autor (2012b, p.139), a variável comunidade no caso da UHE Foz do Chapecó pode ser representada pela comunidade do Saltinho do Uruguai, no município de Águas de Chapecó (SC), em colapso pela instalação do canteiro de obras, e pelo município de Mangueirinha (PR), comunidade anfitriã do RRC, oriundo da referida hidrelétrica. Já quanto à área de impacto, a mesma comunidade em colapso serve como exemplo de área inundada pelo reservatório, enquanto o distrito de Pratas, no município de São Carlos (SC), a jusante da barragem e calcado na atividade turística, tem seu fluxo econômico afetado pela alteração no fluxo do rio, e em relação ao ecossistema, o aumento da cerração tem sido a principal queixa das comunidades próximas aos reservatórios, servindo como exemplo as queixas na vizinha UHE Monjolinho, no rio Passo Fundo, onde, segundo relatos, isso prejudicaria as atividades agrícolas (ROCHA 2012b). Em relação ao âmbito individual:

No âmbito individual, que aqui se entende por unidade familiar ou, no limite, um indivíduo atingido, podem-se tomar as variáveis *hídrica a partir do reservatório* e *patrimonial* como básicas, e resultado de conquistas dos movimentos sociais ao longo do processo social. As variáveis *hídrica a partir da barragem* e de *deslocamento* podem ser entendidas como sobreposições das variáveis coletivas explicadas anteriormente, exceto pelo fato de que, no sentido individual, elas podem condicionar apenas parte dos indivíduos de uma coletividade – daí decorre que o tratamento é individualizado. A *variável etária* tem-se mostrado importante no sentido da predisposição para a migração e mobilização social, diferente entre jovens, adultos e idosos, além do fato de que, considerando os cálculos de Força de Trabalho (FT), parâmetro acordado para o cálculo dos valores de indenizações, o peso da FT de cada pessoa varia de acordo com a idade. Quanto à variável sobre o estado *civil*, é preciso considerar que, em cada unidade familiar, o fato de os pais acolherem os filhos casados também reflete no cálculo dos valores das indenizações, o que, em muitos casos, é interpretado pelos atingidos como uma possibilidade de reprodução do capital da família. Sobre a *variável temporal* é preciso ter em vista que a condição de atingido assume diferentes formas à medida que as negociações e as obras das barragens avançam, uma vez que cada atingido poderá ter sua condição mais evidente em determinado momento do processo, seja pela notícia da construção, instalação do canteiro de obras, relocação em outra região, e assim por diante (ROCHA, 2012b, p.140-141)

A condição de atingido por barragem é uma construção que se dá a partir das relações de poder entre os diferentes agentes sociais envolvidos em cada caso. Além disso, segundo Rocha (2012b), existe uma transitoriedade da condição de atingido, que muda de acordo com o andamento do processo de instalação da UHE. O autor faz essa discussão em três períodos: antes da LI, durante a LI, e depois da LI.

Antes da LI, a condição de atingido se dá principalmente no âmbito coletivo de forma a discutir os prós e os contras da instalação da obra na região, sendo o momento onde é mais forte a ação dos projetos antagônicos no sentido de identificar os atingidos aos seus programas (ROCHA, 2012b). Durante a LI, as discussões vão, gradativamente, sendo permeadas por discussões mais pontuais, e as variáveis individuais vão ganhando destaque à medida que a obra se insere de fato na região em questão, pode-se dizer que esse é o período de maior efervescência da discussão sobre a condição de atingido por barragem, por ser o momento em que se define o destino dos atingidos (ROCHA, 2012b). Nesse momento que a importância da condição de atingido influencia a tomada de decisão por alguma modalidade de remanejamento, bem como no fortalecimento dos grupos de negociação. Depois da LI a condição de atingido por barragem não é necessariamente superada com o início da operação UHE e o remanejamento da população: no aspecto coletivo⁷⁸, as variáveis de comunidade e área de impacto estarão em evidência, e no aspecto individual, a condição pode mudar de acordo com variáveis decorrentes das duas fases anteriores, quando se diferencia o atingido negociante do militante⁷⁹ e de acordo com a opção de indenização feita por eles (ROCHA, 2012b, p. 150).

Em outubro de 2010, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, através do decreto 7.342, regularizou a condição de atingido, considerando integrantes da população atingida por empreendimentos hidrelétricos aqueles submetidos aos

⁷⁸ No aspecto coletivo, a variável a partir da *área de impacto* vai apontar a condição de atingido de acordo com a interferência da reconfiguração territorial e social na área. Conforme ocorrido recentemente, um taxista do município gaúcho de Arroio do Tigre teve sua condição de atingido reconhecida judicialmente (em primeira instância), em decorrência da instalação da UHE Dona Francisca, no rio Jacuí, que teria comprometido sua atividade devido ao remanejamento de sua clientela. Ainda no Rio Grande do Sul, viticultores da Cooperativa Vinícola Aurora Ltda. discutem sua condição em relação ao Complexo Energético do Rio das Antas, formado pelas UHEs Castro Alves, Monte Claro e 14 de Julho, questionando os efeitos da alteração climática sobre a qualidade da uva (ROCHA, 2012, p. 150).

⁷⁹ MAB pretende um perfil de militante para os atingidos (ROCHA, 2012, p. 144).

seguintes impactos: perda de propriedade ou da posse de imóvel localizado no polígono do empreendimento; perda da capacidade produtiva das terras de parcela remanescente de imóvel que faça limite com o polígono do empreendimento e por ele tenha sido parcialmente atingido; perda de áreas de exercício da atividade pesqueira e dos recursos pesqueiros, inviabilizando a atividade extrativa ou produtiva; perda de fontes de renda e trabalho das quais os atingidos dependam economicamente, em virtude da ruptura de vínculo com áreas do polígono do empreendimento; prejuízos comprovados às atividades produtivas locais, com inviabilização de estabelecimento; inviabilização do acesso ou de atividade de manejo dos recursos naturais e pesqueiros localizados nas áreas do polígono do empreendimento, incluindo as terras de domínio público e uso coletivo, afetando a renda, a subsistência e o modo de vida de populações; e prejuízos comprovados às atividades produtivas locais à jusante e à montante do reservatório, afetando a renda, a subsistência e o modo de vida de populações.

O conceito de cidadão atingido exige uma construção a partir das relações de poder exercidas na implantação de uma UHE, considerando todos os atores sociais envolvidos. O fato é que existem formas diretas (como a terra inundada pela operação da UHE) ou indiretas (como o taxista que trabalhava na região da implantação da UHE) de um cidadão ser atingido, que precisam ser discutidas pelos grupos envolvidos para que seja possível amenizar os impactos sociais de uma UHE. Identificando outro elemento indispensável do processo de decisão abordado por Campos (2001), o cidadão atingido corresponde ao agente de decisão, pois é o responsável por avaliar e escolher entre as alternativas apresentadas, no caso, as modalidades de remanejamento.

4. CONTROLE DA INFORMAÇÃO E PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO DOS CIDADÃOS ATINGIDOS POR UHES NA BACIA DO RIO URUGUAI

Esse capítulo trabalha os dados quantitativos, do *survey* aplicado pelo Projeto de Pesquisa e Desenvolvimento “Avaliação dos Resultados e Proposição de Modelo de Elaboração de Programas de Remanejamento da População Atingida por Empreendimentos Hidrelétricos (2010-2014)”, sobre a presença e o controle da informação, por parte do empreendedor, no processo de tomada de decisão do cidadão atingido por UHes na bacia do rio Uruguai. A análise desse processo compreende o período entre a primeira visita do empreendedor ao cidadão atingido e o momento da efetiva assinatura do acordo de remanejamento.

Dos elementos indispensáveis no processo de tomada de decisão destacados por Campos (2011), foram identificados os atores, agentes de decisão e alternativas, faltando as informações, que serão expostas nesse capítulo. O Estado, o empreendedor e o MAB são atores, eles possuem interesses na decisão a ser tomada, pois, em graus diferentes, estão envolvidos diretamente pela consequência da decisão. O Estado, como parceiro da iniciativa privada e fiscalizador da implantação da UHE, ainda não criou uma política pública regulatória para o processo de remanejamento, tem interesse de que as realocações aconteçam sem atritos entre empreendedor e cidadão atingido. O empreendedor como o responsável direto pela realocação dos cidadãos atingidos, tem interesse em modalidades como ID e CC, pois como ressaltado anteriormente estas modalidades representam o caminho mais rápido e barato para o remanejamento populacional, já que não dependem da aquisição de área nem da preparação desta para receber os atingidos, além de exigirem assistência técnica e social apenas no momento do remanejamento (ROCHA, 2012b). O MAB, como um dos representantes dos cidadãos atingidos, reivindica por reassentamentos que garantam a construção de uma nova comunidade e a assistência aos cidadãos atingidos por cinco anos. Os três atores estão envolvidos diretamente com as consequências: para garantir a continuidade dessa prática de remanejamento, pela agilidade no processo de realocação ou para consolidar a luta pelas modalidades de reassentamento.

A noção de atingido diz respeito, de fato, ao reconhecimento de direitos e de seus detentores, ou seja, reconhecer que determinado indivíduo é, ou foi, atingido por certo empreendimento e legitimamente ter direito a algum tipo de ressarcimento

ou indenização (VAINER, 2008). Através desse reconhecimento o cidadão atingido passa a ter o direito de ser realocado, e quando sua terra tem valor inferior ao estipulado no TAC para ID, ter o direito de escolher entre uma das modalidades de remanejamento impostas. Com isso, ele é o agente da decisão, que possui o papel de avaliar e escolher uma alternativa.

Apesar de ainda não existir uma legislação específica referente ao remanejamento populacional no Brasil, existe uma prática realizada pelos empreendedores, na qual em cada hidrelétrica a ser instalada é previsto o estabelecimento de um TAC entre os agentes sociais envolvidos, que norteará as negociações sobre esse aspecto da respectiva barragem (ROCHA, 2009). Essa prática corresponde às modalidades de remanejamentos expostas no capítulo anterior, que são as alternativas desse processo decisório.

Considerando informação como algo que precisamos quando nos deparamos com uma decisão ou como o oposto de incerteza, essa compreenderia os dados disponibilizados sobre a implantação da UHE e a realocação da população atingida. A omissão de algum dado, por parte de qualquer ator envolvido, consistiria no controle da informação, que por sua vez é um controle social exercido por grupos de pressão (Estado, empresas, movimentos sociais e outros) ou pelos meios de comunicação de massa, que agem tentando moldar as opiniões, comportamentos e idéias, ou seja, controlar ou impor uma opinião. A informação pode ser controlada tanto pelo tempo, considerando em que momento do processo decisório tal dado foi transmitido, quanto pelo espaço, considerando as circunstâncias e a localização. Pensando nesses apontamentos, quais, como e quando as informações foram repassadas pelo empreendedor ao cidadão atingido?

4.1 QUAIS INFORMAÇÕES OS CIDADÃOS ATINGIDOS RECEBERAM, QUANDO E COMO?

Conforme abordado, a informação é um elemento indispensável no processo de tomada de decisão, podendo ser controlada para que sejam geradas atitudes desejadas. Além disso, a informação é um bem valioso que pode delegar, a pessoa que a possui, certo poder e influência sobre as que não possuem. No caso estudado, as informações sobre a implementação e realocação das famílias podem vir de diferentes atores sociais, porém o ator com maior responsabilidade sobre

essas é o empreendedor, por ser o responsável direto pela UHE. Com isso, verifica-se nessa seção quais informações que o empreendedor passou, como e quando. Começando com as modalidades de remanejamento apresentadas pelo empreendedor ao cidadão atingido, conforme tab.4.

Tab. 4 – Modalidades de remanejamento apresentadas pelo empreendedor aos cidadãos atingidos pelas UHEs da bacia do rio Uruguai⁸⁰

	PRR	RRC	CC	Total (%)
CC	5,4%	26,8%	67,9%	13,3%
ID	7,1%	64,3%	28,6%	3,3%
RRC	0%	87,9%	12,1%	7,9%
PRR	75,0%	25,0%	0%	1,0%
RAR	0%	66,7%	33,3%	0,7%
CC e ID	9,1%	36,4%	54,5%	2,6%
CC e RRC	4,2%	47,3%	48,5%	39,8%
CC e PRR	100,0%	0%	0%	1,0%
CC e RAR	0%	0%	100,0%	0,2%
ID e RRC	0%	100,0%	0%	2,9%
ID e RAR	0%	100,0%	0%	0,2%
RRC e PRR	50,0%	50,0%	0%	0,5%
CC, ID e RRC	1,6%	66,7%	31,7%	15,0%
CC, ID e PRR	0%	0%	100,0%	0,2%
CC, ID e RAR	0%	0%	100,0%	1,0%
CC, RRC e PRR	50,0%	0%	50,0%	0,5%
CC, RRC e RAR	0%	63,2%	36,8%	4,5%
ID, RRC e RAR	0%	100,0%	0%	0,5%
CC, ID, RRC e PRR	0%	100,0%	0%	0,5%
CC, ID, RRC e RAR	0%	88,9%	11,1%	2,1%
CC, RRC, PRR e RAR	0%	66,7%	33,3%	0,7%
CC, ID, RRC, PRR e RAR	14,3%	57,1%	28,6%	1,7%

Fonte: Banco de Dados P&D Remanejamento (2012).
n=420

Para tomar uma decisão, o cidadão atingido necessita compreender a necessidade de uma UHE e, principalmente, o que essa pode implicar na sua vida. A partir do momento em que o empreendedor é o responsável pela realocação da população atingida, ele precisa comunicar isso, explicando a situação e as medidas

⁸⁰ Pergunta original do *survey*: Quais foram as propostas de remanejamento apresentadas pelo empreendedor para o(a) senhor(a)? E as categorias eram de múltipla escolha: ID, CC, RRC, PRR e RAR.

que serão tomadas, começando pela maneira como essas pessoas serão ressarcidas por serem atingidas pelo empreendimento.

Conforme a tab.4, observa-se que existe uma omissão da informação, pela não apresentação de todas as modalidades existentes, e um controle da informação, pela freqüência de apresentação das modalidades CC, RRC e ID, sejam separadas ou combinadas. Em apenas 1,7% dos casos foram apresentadas todas as modalidades de remanejamento, nos quais 57,1% optaram pelo RRC.

Nas propostas apresentadas com RRC (exceto em “CC, RRC e PRR”) a maioria dos cidadãos atingidos optou por essa modalidade. E na combinação “CC e RRC” (que é a maior frequência de apresentações, com 39,7%), a decisão ficou dividida entre as duas modalidades, sendo que 47,3% optaram por RRC e 48,5% por CC.

Além disso, das respostas apresentadas, a CC é a modalidade mais apresentada pelo empreendedor. Esses dados demonstram de fato o controle que o empreendedor exerce sobre o cidadão atingido, a fim de influenciar na decisão a ser tomada: a questão de que o empreendedor prefere remanejar pelas modalidades ID e CC, pois estas não prevêm assistência, é confirmada pelos dados. Também é possível afirmar que a maioria dos cidadãos que recebeu mais informações, ou seja, foram apresentadas mais modalidades de remanejamento, optou pelo RRC.

Também deve ser considerado que mesmo nos casos que foram apresentadas mais de uma modalidade, essas não foram ao mesmo tempo, conforme tab.5.

Tab.5 - Todas as opções de remanejamento foram apresentadas ao mesmo tempo?

	PRR	RRC	CC	Total (%)
Sim	5,0%	49,0%	46,0%	58,9%
Não	7,2%	58,1%	34,7%	41,1%

Fonte: Banco de Dados P&D Remanejamento (2012).
n=406

p>0,05

Segundo Oliveira (1998), reduzir o tempo de decisão ao prolongar o tempo de apresentação das modalidades, influencia no processo de tomada de decisão. Mesmo que em ambas as situações a maioria tenha optado por RRC, a diferença

existe nos casos de não apresentação nos quais 58,1% optaram por RRC, enquanto 34,7% por CC e 7,2% por PRR.

Outra situação importante a ser destacada é o momento no qual o empreendedor procurou o cidadão atingido para apresentar as modalidades de remanejamento. Considerando que para a construção de uma UHE é necessária a realocação da população ribeirinha que será atingida, esta deveria estar informada antes do início da obra, para que buscasse mais informações sobre o assunto, debatesse com a família e vizinhos e optasse pela melhor modalidade de remanejamento. Mas, conforme a tab. 6, essa não é a realidade na bacia do rio Uruguai.

Tab.6 - As modalidades de remanejamento foram apresentadas antes ou depois do início da obra?

	PRR	RRC	CC	Total (%)
Antes	7,0%	58,0%	35,0%	37,9%
Após	5,1%	48,6%	46,3%	62,1%

Fonte: Banco de Dados P&D Remanejamento (2012).
n= 414
p>0,05

O que se percebe com a tab.6 é que na maioria dos casos as modalidades de remanejamento foram apresentadas após o início da obra da UHE, quando apresentado antes existe um percentual maior de cidadãos que optaram por RRC e PRR. Seguindo a lógica de que o empreendedor prefere ID e CC, a sua estratégia de apresentar as modalidades após o início das obras praticamente equilibra entre as opções RRC e CC.

Obviamente, a população atingida sabe sobre a implantação da UHE e sobre a necessidade de realocação antes do empreendedor a procurar, pois existe a movimentação para a delimitação de um canteiro de obras, a mobilização do MAB contra a obra e, no caso da bacia do rio Uruguai as UHEs são relativamente próximas, as informações das cidades vizinhas sobre outros empreendimentos. Essas situações também podem influenciar no processo de tomada de decisão, pois os cidadãos atingidos começam a se informar e tomar uma decisão antes mesmo de serem procurados pelo empreendedor.

Nesse momento outros atores podem influenciar na tomada de decisão, como MAB, Estado, igreja, polícia, ministério público, judiciário, empresas locais,

sindicados, vizinhos, gestores públicos (prefeito, vereadores, deputados, governador e presidente), movimentos sociais, ONGs e a mídia. A atuação do MAB, por exemplo, nas regiões que serão atingidas, tem como objetivo formar lideranças capazes de discutirem com a comunidade, o Estado e o empreendedor sobre a UHE, questionando os benefícios e como serão realizadas as realocações. Em muitos casos a igreja é um ator muito influente, já que é o lugar de socialização dessa população rural, podendo ser a responsável por mobilizações sociais que culminam em manifestações guiadas pelo protesto de melhores condições de remanejamento.

Para além desses exemplos, não pode ser eximida a responsabilidade do empreendedor de comunicar de forma clara e completa sobre a situação dessas famílias, na falta dessa comunicação é plausível indicar que existe um controle da informação que é capaz de influenciar no processo de tomada de decisão do cidadão atingido. Além dos dados referentes a quais modalidades de remanejamento foram apresentadas e quando, pode-se verificar (conforme a tab.7) como essas informações foram repassadas: por visita, por escrito ou por reuniões na comunidade. Essa informação indica o espaço utilizado para informar o atingido, já que pode ser em sua casa com sua família, através de visita ou carta, ou no salão da comunidade com seus vizinhos, através de reunião.

Tab.7 - De que forma as modalidades foram apresentadas?⁸¹

	PRR	RRC	CC	Total (%)
Por escrito	30,0%	50,0%	20,0%	2,4%
Através de visita	4,9%	54,7%	40,4%	68,2%
Reunião na comunidade	9,7%	19,4%	71,0%	7,4%
Por escrito e visita	0%	68,6%	31,4%	8,4%
Visita e reunião na comunidade	5,6%	57,4%	37,0%	12,9%
Através de Visita, reunião na comunidade e por escrito	0%	100,0%	0%	0,7%

Fonte: Banco de Dados P&D Remanejamento (2012).

n=418

p<0,05

⁸¹ As categorias dessa questão eram de múltipla escolha: Por escrito, Através de Visita e Reunião na comunidade.

Em 68,2% dos casos o empreendedor apresentou as modalidades de remanejamento para o cidadão atingido através de visita, os quais em sua maioria optaram por RRC. Em tais casos devemos considerar a presença da família, que é a base do cidadão e a grande responsável por sua decisão, pois essa influencia toda a estrutura familiar, seja econômica ou socialmente. Nas apresentações feitas em reuniões na comunidade, a presença a ser considerada é da própria comunidade, composta por vizinhos e pessoas de destaque (como padres, professores e dirigentes de sindicatos e associações), o que leva ao debate a questão da coletividade e da própria estrutura comunitária.

Devem ser pensadas questões que nas diferentes formas de apresentação podem influenciar na decisão do atingido:

a) Por escrito ou Através de Visita – o cidadão recebe em sua casa as primeiras informações sobre a implantação da UHE e a necessidade de sua realocação. Sem considerar, nesse momento, quais foram as modalidades apresentadas, deve-se considerar a presença da família, que também é atingida, econômica e socialmente, e afetada pela mudança.

Nesse momento, retoma-se o conceito de cidadão atingido que, segundo Rocha (2012a), deve ser compreendido pelas variáveis coletivas e individuais, conforme apresentado no capítulo anterior. Nas formas “Por Escrito” e “Através de Visita”, serão consideradas as variáveis individuais⁸², já que o espaço de recepção compreende o espaço do indivíduo e sua família.

As variáveis “Hídricas a partir do reservatório ou da barragem” consideram como o cidadão será atingido, direta ou indiretamente/inundado ou atingido em decorrência da alteração da vazão normal do rio. Tais variáveis referem-se ao que será atingido em cada propriedade, indicando a princípio apenas a visão individual de ser atingido, sem considerar as demais propriedades, necessitando assim tomar uma decisão conforme o seu problema.

A variável “Patrimonial” diz respeito ao título de propriedade, distinguindo os que tem dos que não tem, mas arrendam a terra para seu sustento. Essa variável incide na luta individual da família atingida em busca de seu direito como proprietário ou não. Essa luta também influencia na decisão, afinal o cidadão precisa ser

⁸² Essa separação das variáveis individuais foi apenas uma opção considerando o espaço onde foram apresentadas as modalidades de remanejamento, o que não exclui explicações através das variáveis coletivas para as categorias “Por Escrito” e “Através de Visita”.

reconhecido como atingido para ter o direito de optar entre uma das modalidades de remanejamento impostas pelo empreendedor.

As variáveis “Etária” e “Estado Civil” são de caráter familiar, por considerar a FT dos membros da família e os filhos casados que moram com os pais nas terras atingidas. Tornando a decisão um bem familiar, para verificação de qual modalidade corresponde melhor às necessidades dessa unidade familiar.

Na variável “Temporal”, já explorada com a análise da tab.6, segundo Rocha (2012a) é preciso ter em vista que a condição de atingido assume diferentes formas à medida que as negociações e as obras avançam, uma vez que cada cidadão atingido poderá ter sua condição mais evidente em determinado momento do processo, seja pela notícia da construção, instalação do canteiro de obras, realocação em outra região, e assim por diante. Portanto, o cidadão atingido pode ter melhor noção de sua condição no momento desse primeiro contato com o empreendedor, resultando em um processo de decisão mais definitivo somente a partir desse momento.

Considerando essas variáveis individuais para analisar os dados da tabela, é possível compreender que quando ele recebe as informações em sua casa, seja por visita ou carta, ele está em sua unidade familiar e precisa tomar uma decisão que atenda às suas necessidades e de sua família. Pensando dessa forma, o resultado de 54,7% de cidadãos atingidos que optaram por RRC, quando receberam visita do empreendedor, justificaria que o agente tomador de decisão optou pela modalidade que, em sua visão e o que recebeu de informações, tenta garantir uma coletividade, mantendo algumas estruturas familiares (como muitos atingidos tem filhos que podem ser ressarcidos, a opção por RRC é para garantir que todos fiquem em uma mesma comunidade) e oferecendo a estrutura básica de uma comunidade (escola, igreja e salão comunitário).

b) Reunião na comunidade - o cidadão é informado sobre a UHE e sua realocação junto à comunidade. Também sem considerar quais foram as modalidades apresentadas, nesse caso, deve-se considerar a presença da comunidade a qual o indivíduo pertence.

Utilizando as variáveis estudadas por Rocha (2012a), nessa forma de apresentação serão consideradas as variáveis coletivas⁸³, já que o espaço de recepção compreende a comunidade, o coletivo.

Pela variável “Étnica” a discussão se dá de forma individualizada por unidade familiar, no caso de colonos e caboclos, ou de forma conjunta, no caso de indígenas e quilombolas (ROCHA, 2012a). Mesmo nos casos de colonos e caboclos, a decisão pode ser de forma coletiva, quando os cidadãos atingidos propõem a formação de conjuntos familiares para a obtenção de RRC.

Um exemplo da variável “Zoneamento”, considerando urbano e rural, é no caso da cidade de Itá atingida pela UHE Itá, pois, enquanto os atingidos rurais foram tratados individualmente, o núcleo urbano foi realocado de forma conjunta, embora possa ocorrer a realocação de comunidades rurais também de forma conjunta (ROCHA, 2012a).

A variável “Comunidade” é relacionada à questão da comunidade atingida e da comunidade que receberá a atingida. Essa variável influencia na tomada de decisão, pois com a CC o cidadão atingido pode procurar e escolher a propriedade que lhe agrada na comunidade que desejar, já com o RRC não existe essa possibilidade, pois a terra será escolhida pelo empreendedor, e em muitos casos os reassentamentos podem ser feitos em outros estados, desestruturando a unidade familiar existente antes da implantação da UHE.

A variável “Área de Impacto” considera a localização do atingido em relação à UHE, sendo analisados os impactos diretos ou indiretos em cada propriedade. O que forma um grupo de propriedades atingidas que precisam ser realocadas, nesse sentido o cidadão atingido pode tomar uma decisão que leve em consideração apenas a sua parte, como também buscar soluções para o conjunto de propriedades atingidas.

Considerando que a maioria dos cidadãos atingidos na bacia do rio Uruguai são colonos e caboclos, da zona rural, que desejam permanecer perto de sua origem e precisam pensar em uma escolha que social e economicamente seja melhor para sua família, é justificável 71,0% tenham optado por CC quando

⁸³ Essa separação das variáveis coletivas foi apenas uma opção considerando o espaço onde foram apresentadas as modalidades de remanejamento, o que não exclui explicações através das variáveis individuais para a categoria “Reunião da/na Comunidade”.

informados em reuniões de comunidade, nas quais, certamente, a maioria de seus vizinhos também fez a mesma opção.

C) Duas ou mais formas de apresentação⁸⁴ – o cidadão atingido foi informado de duas ou mais formas, mas em todas recebeu visita do empreendedor em casa. Como os resultados apontaram que a maioria optou por RRC, reafirma-se que quando o cidadão recebe as informações em sua casa, analisando pelas variáveis individuais, está em sua unidade familiar e toma a decisão que compreende como melhor para atender às necessidades de sua família.

Outra maneira do empreendedor (assim como outros atores: MAB e Estado) entrar em contato com a população atingida é através dos meios de comunicação, tanto com propagandas como com programas explicativos. Na tab.8 é verificado se os atingidos acompanhavam sobre a UHE através dos meios de comunicação.

Tab.8 – O senhor acompanhava as discussões sobre a hidrelétrica no jornal, rádio e TV?

	PRR	RRC	CC	Total (%)
Sim	5,9%	53,7%	40,4%	75,6%
Não	4,8%	49,0%	46,2%	24,4%

Fonte: Banco de Dados P&D Remanejamento (2012).
n= 426
p>0,05

Pela tab.8, verifica-se que 75,6% acompanhavam as discussões sobre a UHE através dos meios de comunicação, dos quais 53,7% optaram por RRC, 40,4% por CC e 5,9% por PRR. E dos 24,4% que não acompanharam, não há grandes diferenças entre os que optaram por RRC e CC.

Pode-se considerar que essa seria uma das formas⁸⁵ de buscar novas informações além das recebidas pelo empreendedor, para analisar mais profundamente as conseqüências de optar por determinada modalidade. Para tanto, a tab.9 demonstra quem eram os responsáveis por discussões sobre a UHE na mídia.

⁸⁴ Como as respostas com duas ou mais formas de apresentação demonstraram a mesma tendência das respostas “Através de Visita” ou “Por escrito”, de que a maioria optou por RRC, justificou-se através das variáveis individuais.

⁸⁵ Algumas formas seriam através de reuniões na comunidade (com os vizinhos e representantes de igreja, escolas, universidades, sindicatos e outros), reuniões com o MAB, mobilizações com populações já atingidas e outras.

Tab.9 – Uso dos meios de comunicação pelos atores MAB, Empreendedor e Estado⁸⁶

	PRR	RRC	CC	Total (%)
MAB	2,3%	58,8%	38,9%	67,9%
Empreendedor	12,5%	46,9%	40,6%	30,2%
Governo	0%	66,7%	33,3%	1,9%

Fonte: Banco de Dados P&D Remanejamento (2012).
n=318 p<0,05

Essa tabela mostra que o MAB utilizava mais os meios de comunicação do que o Empreendedor, segundo os cidadãos atingidos. De fato, confirmando que os meios de comunicação seriam uma alternativa às informações recebidas do empreendedor. Considerando isso, percebe-se que dos cidadãos atingidos que apontaram o MAB como o ator mais presente nos meios de comunicação, 58,8% optaram por RRC, o que também pode ser caracterizado como influência do MAB no processo de decisão do cidadão atingido, visto que o movimento luta por reassentamentos e não CC.

Fica claro que o Estado não interfere muito na implantação da UHE, não estando presente nos meios de comunicação, além de ainda não ter elaborado uma política pública regulatória para os remanejamentos. Ou essa baixa interferência do Estado pode ser porque o cidadão atingido não percebe quem está se manifestando, o empreendedor ou o Estado, já que este é o responsável pela concessão e fiscalização da UHE, ficando camufladas suas ações com as do empreendedor.

Fazendo essa captura de quais, como e onde as informações foram repassadas aos cidadãos atingidos por UHEs na bacia do rio Uruguai é possível concordar com Lindblom (1981), quando o autor defende o caráter desordenado do processo de decisão política. Segundo o autor (1981), a abordagem tópica, passo a passo, importa também no risco de admitir implicitamente que o processo decisório avança de forma relativamente ordenada, racional, como uma dissertação acadêmica que tem princípio, meio e fim, estando cada parte associada logicamente às outras. Mas essa é uma premissa que precisa ser contestada: algumas características do processo de decisão política depõem vigorosamente contra tal premissa, por exemplo, a solução proposta por um grupo pode representar um

⁸⁶ Pergunta original do *survey*: “Quem falava mais nos meios de comunicação?”.

problema para outro grupo, a elevação dos preços de produtos agrícolas resolve as dificuldades dos agricultores, mas cria um problema para os consumidores (LINDBLUM, 1981, p. 10).

Isso porque, as alternativas do problema chegam ao agente de decisão de forma infiel à realidade, além de não ser de forma igual para todos os agentes envolvidos. No momento, em que muitos são informados das alternativas após o início da obra, o processo de tomada de decisão já não segue a lógica de Bazerman (2004) e Simon (1979) de que esse processo respeita fases, que começam com a delimitação do problema, afinal são em diferentes momentos da implantação que os cidadãos são considerados como atingidos que possuem direitos. Além disso, esse processo não é racional como esses autores defendem, pois para ser racional o agente de decisão necessita estar bem informado de todas as possibilidades e racionalmente as analisar para escolher a melhor social e economicamente, o que não acontece nesse caso.

A limitação de informações e os diferentes tempos e espaços utilizados pelo empreendedor influenciam nas decisões, pois como demonstrado aqui evita situações que favoreçam escolhas por RRC, buscando moldar a decisão por CC.

4.2 O TEMPO DA DECISÃO E OS PRINCIPAIS INFLUENCIADORES

Como visto anteriormente, o controle da informação foi exercido pelo empreendedor, principalmente através do tempo. Nessa seção busca-se identificar o tempo de decisão dos atingidos, bem como os principais atores que influenciaram na escolha pela modalidade de remanejamento.

Compreendendo como complexa essa decisão do cidadão atingido, deve-se verificar a quantidade de visitas que este recebeu do empreendedor, atentando para o máximo esclarecimento sobre a realocação e, também, para a necessidade de convencimento sobre determinada modalidade de remanejamento (ver dados na tab.10).

Tab.10 – Quantidade de visitas do empreendedor ao atingido⁸⁷

	PRR	RRC	CC	Total (%)
Uma	5,9%	23,5%	70,6%	4,1%
Duas	5,6%	38,9%	55,6%	8,8%
Três	1,9%	50,9%	47,2%	12,9%
Mais de três	6,3%	56,3%	37,5%	74,1%

Fonte: Banco de Dados P&D Remanejamento (2012).
n=410 p<0,05

Abalizando que existe a possibilidade de não serem apresentadas no mesmo momento todas as modalidades de remanejamento (conforme a tab.5), é evidente que a maioria dos cidadãos atingidos tenha recebido mais de três visitas do empreendedor, conforme tab.10. O motivo pode ser pela complexidade da decisão, que exige esclarecimento, exposição das modalidades de remanejamento e os benefícios de cada uma. Pela não apresentação de todas as modalidades ao mesmo tempo, exigindo mais visitas ao atingido. Como também pode ser pela necessidade de convencer o cidadão atingido que ele precisa escolher uma modalidade, havendo aqui uma divisão em duas hipóteses relacionadas a convencimento: a) muitos resistem para sair de suas terras, tanto por questões de sentimento a terra quanto econômico, mesmo sendo apresentadas as modalidades, continuam resistindo, pois não aceitam nenhuma, b) nos casos que o cidadão atingido escolhe uma modalidade de remanejamento que o empreendedor não aceita (ver tab.11), criando a necessidade de mais visitas para que haja o convencimento do cidadão atingido a optar por outra modalidade. Mas de fato, o que a tabela nos mostra é que quanto mais visitas o atingido recebe mais ele opta por RRC e menos por CC: o que pode significar que o cidadão atingido resistiu, primeiramente, em sair da sua terra e, depois, em aceitar as modalidades oferecidas.

Em 41,5% dos casos o empreendedor não aceita imediatamente a decisão do cidadão atingido (conforme mostra tab.11), o que resulta em mais visitas com o intuito de mudar a opinião deste.

⁸⁷ Pergunta original do *survey*: Quantas visitas o(a) senhor(a) recebeu do empreendedor?

Tab.11 - A sua primeira opção foi aceita imediatamente?

	PRR	RRC	CC	Total (%)
Sim	5,8%	45,0%	49,2%	58,5%
Não	5,2%	66,3%	28,5%	41,5%

Fonte: Banco de Dados P&D Remanejamento (2012).
n=414
p<0,05

A decisão do cidadão atingido deveria ser aceita imediatamente pelo empreendedor, afinal, mesmo não existindo uma política pública que regularize os remanejamentos, existe o TAC que acorda as possibilidades de remanejamento da população atingida, garantindo o direito de escolha da que considera melhor (para as propriedades com valor inferior a R\$145.000,00). Mas como o empreendedor prefere indenizar ou remanejar por CC (pois assim não é necessária nenhuma assistência técnica ao cidadão atingido e nem a construção de uma comunidade com infraestrutura básica) e é o responsável direto pela realocação das famílias ribeirinhas, tenta persuadir, como visto nos demais resultados apresentados, a escolha por essa modalidade chegando ao ponto de não aceitar imediatamente a decisão do atingido. Isso fica evidente na tab.11, pois 66,3% dos cidadãos atingidos que não tiveram aceitas imediatamente as suas opções foram os que escolheram RRC, assim como 49,2% que tiveram são os CC.

No modelo de processo de tomada de decisão político, Lindblom (1981) ressalta que na tentativa de solucionar problemas sociais as pessoas agem uma sobre as outras, toda ação é uma interação. E entre as possibilidades que se abrem na interação está a persuasão (que funciona mediante a mera repetição de mensagens; em parte, através de recursos que neutralizam o julgamento crítico das pessoas), que é um método importante, possivelmente o mais poderoso no processo de tomada de decisão (LINDBLUM, 1981). A persuasão colabora com exercício do controle, que pode ser feito aprisionando e intimidando o adversário, ou com métodos mais suaves, como mentir a respeito das próprias intenções e trocar favores.

A persuasão do empreendedor compreende desde a não apresentação de todas as modalidades e a quantidade de visitas que faz ao atingido até, em alguns casos, a recusa da escolha deste, o que configura o controle da informação. Essa

persuasão/controle na maioria dos casos, certamente, influencia ou muda a decisão do atingido, pois este precisa obedecer as regras do jogo⁸⁸.

Outra situação que também resulta em mais visitas do empreendedor ao cidadão atingido diz respeito ao tempo que este demorou para escolher uma modalidade (ver tab.12), principalmente, considerando que a primeira opção pode não ter sido aceita imediatamente pelo empreendedor.

Tab.12 – Tempo de decisão do cidadão atingido⁸⁹

	PRR	RRC	CC	Total (%)
Menos de 6 meses	6,0%	48,9%	45,1%	65,2%
Entre 6 meses e 1 ano	3,5%	59,3%	37,2%	20,9%
Mais de 1 ano	5,3%	61,4%	33,3%	13,9%

Fonte: Banco de Dados P&D Remanejamento (2012).
n=411

p>0,05

Independente do tempo de decisão do atingido, a opção desse tendeu por RRC. Porém é importante ressaltar que nos casos que levaram mais de um ano comparados aos com menos de seis meses, esse valor é significativamente maior, voltando a questão de que esse tempo pode ter sido maior para os que optaram por RRC por resistência por parte do empreendedor, que buscou persuadir o cidadão atingido a optar por CC.

O processo de tomada de decisão do cidadão atingido só acaba quando este assina o contrato de remanejamento, pois até assinatura podem ocorrer situações que o façam mudar de opção, já que em alguns casos o empreendedor não aceita imediatamente sua escolha e tenta persuadí-lo. Esse tempo pode demorar menos de um ano como mais de dois anos, segundo a tab.13.

⁸⁸ Outro elemento do modelo de processo de tomada de decisão político de Lindblom (1981), que nessa dissertação foram identificados como o marco regulatório do setor elétrico, em especial o TAC.

⁸⁹ Pergunta original do *survey*: Em quanto tempo o(a) senhor(a) decidiu o tipo de remanejamento depois da apresentação das opções?

Tab.13 - Entre a primeira visita e a efetiva assinatura do acordo de remanejamento, quanto tempo se passou?

	PRR	RRC	CC	Total (%)
Menos de 1 ano	5,4%	32,4%	62,2%	35,7%
Entre 1 e 2 anos	5,0%	56,8%	38,1%	33,5%
Mais de 2 anos	5,5%	72,7%	21,9%	30,8%

Fonte: Banco de Dados P&D Remanejamento (2012).
n=415 p<0,05

Em 64,3% (soma dos 33,5% com 30,8%) das situações o tempo entre a primeira visita e a assinatura do acordo de remanejamento é maior que um ano, demonstrando a complexidade desse processo de remanejamento: primeiro, porque não é uma decisão fácil para o atingido e, segundo, existem resistências dos cidadãos atingidos e mobilizações do MAB, que podem atrasar o processo de remanejamento. E também por resistência do empreendedor em aceitar a escolha do remanejado.

Mesmo que uma decisão complexa como essa exija um tempo consideravelmente grande, ela está limitada também pela exigência de que precisa ser feita dentro dos limites impostos pelo tempo estipulado para a construção da UHE e os recursos disponíveis, e a decisão não pode ser adiada pela espera que se tenham todas as informações relevantes (LINDBLUM, 1981), o que colabora para que o empreendedor controle informações com o intuito de diminuir o tempo de decisão. Com isso, o controle da informação e a persuasão por parte do empreendedor acabam influenciando no processo de tomada de decisão do cidadão atingido.

Existe um tempo para a divulgação da informação, para tomada de decisão e para efetiva realocação, e este é uma estratégia utilizada pelo empreendedor a fim de manipular as decisões dos cidadãos atingidos. Agora serão verificados os atores que os cidadãos atingidos consideram como influenciadores da sua decisão.

Primeiro, a tab.14 apresenta se houve insistência ou não por parte de algum ator para que o cidadão atingido optasse por alguma modalidade:

Tab.14 - Alguém insistiu para que o(a) senhor(a) optasse por alguma modalidade?

	PRR	RRC	CC	Total (%)
Sim	4,3%	68,3%	27,4%	38,8%
Não	6,2%	43,6%	50,2%	61,2%

Fonte: Banco de Dados P&D Remanejamento (2012).
n=423 p<0,05

A tab.14 mostra que 61,2% dos cidadãos não sofreram insistência de algum ator para optarem por determinada modalidade. Sendo importante ressaltar, que mesmo considerando anteriormente os dados que demonstram o controle da informação (seja pela ausência de informações como pelo tempo utilizado para informar) por parte do empreendedor e que este prefere remanejar por CC, a insistência de algum ator resultou em 68,3% cidadãos atingidos que optaram por RRC.

A tab.15 complementa a análise da anterior, mostrando quem são os atores que insistiram por alguma modalidade:

Tab.15 - Quem insistiu para que o senhor optasse por alguma modalidade?⁹⁰

	PRR	RRC	CC	Total (%)
Família	0%	72,2%	27,8%	11,3%
Empreendedor	4,8%	69,0%	26,2%	52,5%
Vizinhos e Amigos	16,7%	33,3%	50,0%	3,8%
MAB	2,5%	62,5%	35,0%	25,0%
Associação de Moradores/Conselho municipal	25,0%	50,0%	25,0%	2,5%
Imobiliária	0%	100,0%	0%	5,0%

Fonte: Banco de Dados P&D Remanejamento (2012).
n=160 p>0,05

Observa-se que o empreendedor é de fato o ator que busca influenciar mais na decisão do cidadão atingido, porém sua suposta tentativa de influenciar por CC não dá resultados positivos, segundo a tab.15. Isso pode acontecer por circunstâncias anteriores, o cidadão que indica o empreendedor como ator que

⁹⁰ Pergunta original do survey: "Quem insistiu para que o senhor optasse por alguma modalidade?". Respostas abertas.

insiste, pode ser o mesmo que teve sua decisão não aceita imediatamente, o que resultou na tentativa de persuadi-lo a escolher CC.

Outra conclusão que pode ser feita dos dados da tab.14, conferem a coerência entre a insistência da família e do MAB e a opção por RRC. Visto que a família, quando levando em conta as variáveis individuais (como Força de Trabalho e filhos casados que moram com os pais), prefere ser realocada de maneira que todos os membros da família possam ficar próximos (o que a CC não possibilita pela não disponibilidade de terras a venda que sejam próximas), avaliando assim o RRC como modalidade mais adequada para atender a essa expectativa. Assim como o MAB, que luta para que as famílias sejam remanejadas por RRC, o que torna explicável ser o segundo ator que mais tenta persuadir, e quando o faz a maioria dos cidadãos optam por essa modalidade.

Dos demais atores que insistiram, apesar da baixa frequência, é importante destacar a existência da imobiliária, pois seus interesses são apenas econômicos. As imobiliárias ganham com esses remanejamentos, já que quando os cidadãos atingidos optam por CC necessitam procurar um novo terreno para morar. Apesar de terem sido apenas 5% os casos ocorridos, estes demonstram que a insistência por parte da imobiliária existiu devido à opção dos cidadãos atingidos por RRC.

Também é necessário o destaque dos vizinhos e amigos nesse processo decisório, pois muitos podem ser os fatores que os fazem insistir. Alguns podem corresponder ao sentimento de insistir pelo que acredita ser o melhor para seu vizinho e amigo (independente de qual modalidade considera melhor, apenas quer o melhor para o seu igual) ou por quererem formar um grupo que opte por RRC ou PRR (já que para essas modalidades é necessário um grupo de no mínimo 20 ou 5 famílias, respectivamente). Outros podem corresponder a questões financeiras, tanto porque precisa de mais um vizinho para fechar um RRC ou um PRR quanto porque está sendo influenciado pelo empreendedor a convencer mais um vizinho a optar por CC.

No caso da Associação de Moradores ou Conselho Municipal o motivo para insistir depende de suas posições em relação à implantação da UHE, pois esses se constituem em unidades de mobilização que estabelecem espaços para debate sobre a UHE.

Apesar de toda a análise feita, trazendo quais, como e quando as informações foram repassadas do empreendedor para o cidadão atingido e

mostrando o tempo do processo de tomada de decisão, na qual ficou explícito o controle exercido pelo empreendedor nas informações e no tempo, bem como o exercício da persuasão para que os cidadãos optassem por CC, não é possível afirmar que o empreendedor é o único ator desse processo. Tanto porque não é o único afetado pelos remanejamentos, quanto também pelo fato do tomador de decisão interagir com outros atores.

Diante disso, a tab.16 revela a opinião de quem os cidadãos atingidos consideraram para optar entre PRR, RRC e CC:

Tab.16 – Opiniões consideradas no processo de tomada de decisão⁹¹

	PRR	RRC	CC	Total (%)
Imobiliárias	0%	10,0%	90,0%	4,7%
Empreendedor	5,0%	45,0%	50,0%	4,7%
Família	6,8%	38,2%	55,0%	45,2%
MAB	4,8%	89,2%	6,0%	19,6%
Associações	20,0%	60,0%	20,0%	2,4%
Rádio/TV/Jornal	0%	0%	100,0%	0,2%
Outros	5,3%	47,4%	47,4%	9,0%
Duas ou mais	1,7%	71,7%	26,7%	14,2%

Fonte: Banco de Dados P&D Remanejamento (2012).
n=423
p<0,05

Pela tab.16, verifica-se quem influenciou no processo de tomada de decisão do cidadão atingido e quem este considerou para tomar sua decisão, visto que durante o processo existem muitos elementos capazes de influenciar, mas nem todos são ponderados.

Os cidadãos atingidos que consideraram as opiniões da imobiliária, do empreendedor, da família e da mídia tenderam a escolher CC, já os que consideraram o MAB, Associações e Duas ou Mais Opiniões escolheram RRC. Mesmo que se torne repetitivo alguns argumentos, é importante avaliar cada um desses atores.

⁹¹ Pergunta original do survey: "O(a) senhor(a). levou em consideração as opiniões de quem para a decisão por esta opção?". E as categorias eram de múltipla escolha: Imobiliária, Empreendedor, Família, MAB, Associações, Rádio/TV/Jornal e Outros.

As imobiliárias possuem interesse econômico na decisão dos cidadãos atingidos, pois ganham com a corretagem das terras vendidas através de CC. Com esse benefício, os corretores de imóveis procuraram os cidadãos com ofertas de terras, na tentativa de demonstrar que optar por CC é melhor, pois poderão escolher a terra que desejam ficar (diferente de RRC em que as terras são escolhidas pelo empreendedor). Esse comportamento explica os 90% que consideraram essa opinião e optaram por CC.

O empreendedor, como observado anteriormente, controla as informações na tentativa de persuadir a decisão por CC, já que essa modalidade não exige assistência por durante cinco anos à população atingida. Mesmo com essa persuasão há uma pequena diferença entre os que consideraram sua opinião e optaram entre CC, 50,0%, e RRC, 45,5%.

O ator mais considerado pelo cidadão atingido para tomar a decisão pela modalidade de remanejamento é a sua família, com 45,1% dos casos. É possível afirmar que a decisão do cidadão atingido, na maioria das circunstâncias, é uma decisão familiar, pois precisa ser considerada a condição dos filhos que constituem a FT, bem como os direitos dos filhos já casados. Em outros momentos foram cogitadas a influência da família, mas com a tab.15 fica confirmada essa influência e que esta sugere a opção por CC.

Depois da família, o MAB se confirma como segundo ator influenciador do processo decisório. A sua luta nos início dos anos 1980 se constitui contra a construção de UHEs, depois como representantes da população atingida na busca pelo reconhecimento dessa e por condições mais justas de remanejamento. Como sua luta é pelos reassentamentos, fica justificado que 89,2% dos cidadãos atingidos que consideraram sua opinião optaram por RRC.

As associações se constituem como unidades de mobilização, nas quais podem ser estabelecidos espaços para debate sobre a UHE. É difícil identificar qual seria a sua influência, já que essa categoria abrange desde associações de moradores até ambientalistas, podendo ter diversos interesses nas opções dos cidadãos atingidos. Os dados revelam que 60% dos que consideraram a opinião de associações escolheu RRC. Além disso, esse seria o ator mais expressivo para a escolha de PRR, com 20%, comparado aos demais.

A opinião da mídia praticamente não foi considerada nesse processo, os motivos podem ser desde confusão das informações repassadas até não confiança

nesse ator. Além disso, o espaço da mídia era dividido, como foi apresentado na tab. 9, entre empreendedor, MAB e Estado, o que podia ocasionar disputa de informações.

Na categoria outros, podem ser destacados os seguintes influenciadores: amigos e vizinhos, outros reassentamentos, o proprietário da terra (nos casos de cidadãos atingidos que arrendavam terras e também tinham o direito de serem realocados) e autoridades da região (como vereadores, fazendeiros e empresários) (BANCO DE DADOS DO P&D REMANEJAMENTO, 2012).

Esses foram os principais atores identificados pelos cidadãos atingidos como influenciadores de sua decisão. Toda a descrição feita sobre o processo de tomada de decisão na bacia do rio Uruguai acentuou a sua complexidade, demonstrando que a racionalidade, defendida pelos modelos de racionalidade ilimitada e de racionalidade limitada, não é o único elemento presente dessa opção. Ao contrário, o sentimento pela terra, a preocupação com o bem-estar da família e a necessidade de garantias econômicas dignas são os elementos fundamentais dessa decisão. Além disso, em todo esse processo foi constatada a presença de elementos como controle da informação, persuasão, grupos de interesse que são elementos destacados por Lindblom (1981) no modelo de processo de tomada de decisão político.

Há que se destacar que essa seção mostrou quais, como e onde as informações foram repassadas pelo empreendedor, além de identificar o tempo de decisão e os influenciadores no processo. Ficou clara a existência de um controle, por parte do empreendedor, da informação e do tempo, assim como de outros atores capazes de influenciar na decisão.

Porém, também é importante admitir, que os dados não conseguem em determinados pontos encontrar explicações, como a influência da família, que pela análise da tab.15, demonstrava que era a favor de RRC, enquanto nos dados da tab.16, deixa claro que é a favor de CC. Ou como mesmo nos casos de controle do empreendedor, a maioria dos cidadãos optou por RRC. Talvez essas análises exijam mais que dados quantitativos, afinal existem outros fatores que devem ser considerados nesse processo como, por exemplo, a decisão de realmente

considerar determinadas opiniões e não outras⁹². Os meandros desse processo não seguem um simples quadro de fases (identificar problemas, encontrar soluções, avaliar alternativas e escolher a melhor, considerando as conseqüências), afinal em muitas situações o cidadão atingido não tem todas as informações as quais necessita, não é informado de forma adequada e quando é informado pelo empreendedor já sabe por outros meios o que irá acontecer.

A descrição desse processo pode não se enquadrar em todas as situações, mas, de qualquer forma, aponta muitas variáveis comuns entre estas:

O Estado tem como meta o desenvolvimento econômico e social do país, para tanto é necessário ter a infraestrutura básica para oferecer à população como, água, transporte e energia elétrica. A energia pode ser gerada através de UHEs, que, por sua vez, atingem o meio ambiente e populações ribeirinhas, que necessitam sair de onde moram para a implantação da UHE. Sem uma legislação que regule como deve ser esse deslocamento, surge o MAB que, primeiramente lutou contra a implantação desses grandes empreendimentos e, depois, lutou pelo ressarcimento dessa população atingida. Depois de mobilizações, chegou-se a um acordo, pelo qual seriam reconhecidos os direitos dos cidadãos atingidos, e foram criadas modalidades de remanejamento que compreendem desde indenização em dinheiro até reassentamento.

Chegando ao reconhecimento dos direitos dos cidadãos atingidos, identifica-se dois atores responsáveis pela UHE, porém de diferentes formas: o Estado, o concessor e fiscalizador da UHE, e o empreendedor, a empresa privada que ganhou a licitação e é responsável pela implantação da UHE, bem como realocação dos atingidos. Considerando que o Estado não criou uma política pública regulatória para os remanejamentos, que existe uma prática para esse processo, exercida pelo empreendedor, que o MAB mobiliza a população na tentativa de reconhecimento e conquistas, e esta necessita optar por uma modalidade de remanejamento, o processo de tomada de decisão do atingido compreende momentos difíceis e complexos. Com o desejo maior de geração de energia, a população atingida significa um atraso para implantação da UHE. Com isso, o empreendedor age das

⁹² No modelo de processo de tomada de decisão, os autores Bacharach e Baratz (1983) sugerem a necessidade de um modelo que permita analisar tanto a tomada de decisão quanto a não-decisão, levando-se em consideração aspectos como poder, força, influência e autoridade.

diversas formas para que as realocações sejam feitas rapidamente, algumas expostas aqui, como controle da informação e do tempo.

Porém, a implantação de uma UHE envolve mais atores além do Estado, empreendedor, MAB e cidadão atingido, pois toda uma comunidade também se envolve nesse processo, interferindo conforme seus interesses. Pode-se destacar as imobiliárias, que possuem interesses econômicos, como também partidos políticos, que no jogo do poder buscam favorecer seus interesses políticos, ou seja, existe uma rede complexa de interações e atores nesse processo. Para tanto, as análises realizadas aqui não compreendem toda essa rede, deixando apenas claro algumas atitudes do empreendedor em relação a esse processo que acabam por influenciar, em alguns casos, a decisão do atingido. Existem diversas combinações de atores e atitudes capazes de explicar de forma mais satisfatória o processo de tomada de decisão, porém esse trabalho fez escolhas e admite a não compreensão total do processo.

Considerando isso, necessita-se uma breve explicação da escolha de análise pelo modelo de processo de tomada de decisão político. O modelo de racionalidade ilimitada não se enquadrou para a análise dessa dissertação, pois os tomadores de decisão, nesse caso, os cidadãos atingidos por UHEs, não possuem completo conhecimento sobre todas as alternativas (as modalidades de remanejamento), além de não poderem criar outras, pois a escolha precisa ser entre uma das modalidades, não existindo a possibilidade de criar outras que sejam mais satisfatórias. O modelo de racionalidade limitada poderia ajudar a compreender o processo de tomada de decisão dos cidadãos atingidos por UHEs, por considerar importante os aspectos cognitivos, além de apresentar limitação na racionalidade pela falta de conhecimento completo. Porém não se enquadrou por completo nessa análise, por considerar que o processo de tomada de decisão segue fases pré-determinadas, o que claramente não aconteceu nesse processo analisado. O modelo incrementalismo lógico, apesar de considerar valores e políticas no processo decisório, não foi utilizado para a análise dessa pesquisa, pois as decisões dos cidadãos atingidos por UHEs não pode ser considerada estratégica, devido a falta de informações que garantam o pensamento lógico de análise de conseqüências de cada alternativa exposta.

Considerando o modelo político de tomada de decisão, foi possível afirmar que pela existência de diferentes atores que ocupam diferentes posições e exercem graus diferentes de influência sobre o cidadão, a decisão não resultaria somente de

uma escolha racional, mas também da influência dos atores envolvidos. Além disso, ficou claro que, a tomada de decisão é um sistema complexo de relações em que há elementos de natureza objetiva, próprios de ações, e elementos de natureza subjetiva, próprio do sistema de valores dos atores, esse sistema é indivisível e, logo, qualquer metodologia de apoio ao processo de tomada de decisão não pode negligenciar nenhum desses dois aspectos. Apesar da escolha pelo modelo político, compreende-se que podem existir outras análises explicadas pelos demais modelos, mas que nessa dissertação apenas servem como incentivo para novos estudos.

Embora não seja possível afirmar que a informação é determinante, os dados demonstram que há influência entre o controle da informação e a tomada de decisão do cidadão atingido. E pelas exposições realizadas, essa seção chega a duas conclusões: a) no processo de tomada de decisão dos cidadãos atingidos por UHEs na bacia do rio Uruguai existe controle da informação, ocultando informações e trabalhando com o tempo de decisão, por parte do empreendedor, b) a racionalidade não é o único elemento influenciador do processo e não existe uma ordem para o processo de tomada de decisão, por isso esse processo dos cidadãos atingidos por UHEs na bacia do rio Uruguai enquadra-se melhor no modelo político de análise.

5. CULTURA POLÍTICA, CAPITAL SOCIAL E SATISFAÇÃO COM A MODALIDADE DE REMANEJAMENTO

Nesse capítulo é analisada a influência da cultura política e do capital social no processo de tomada de decisão dos cidadãos atingidos por UHEs na bacia do rio Uruguai, através dos dados quantitativos do *survey* aplicado pelo Projeto de Pesquisa e Desenvolvimento “Avaliação dos Resultados e Proposição de Modelo de Elaboração de Programas de Remanejamento da População Atingida por Empreendimentos Hidrelétricos (2010-2014)”. A análise dessa influência compreende: participação no MAB, a confiança nas pessoas, no MAB, no empreendedor e no Estado e o índice de capital social.

Essa análise surge na tentativa de confirmar que o processo decisório exige mais do que só racionalidade, sendo que no capítulo anterior já ficou comprovada a existência de outros fatores responsáveis pela decisão: atores e informações. Nessa seção, considerando a conclusão feita no capítulo anterior de que o controle da informação não é capaz de explicar todo o processo decisório, pretende-se contribuir para a explicação desse processo, destacando a forma como os valores culturais são elementos endógenos da tomada de decisão.

Essa seção é dividida em duas partes: primeira para analisar a influência da cultura política e capital social no processo de tomada de decisão dos cidadãos atingidos por UHEs na bacia do rio Uruguai e a segunda para expor o grau de satisfação do cidadão atingido, com o intuito apenas de concluir esse estudo com a análise do atingido em relação a sua opção.

5.1 A INFLUÊNCIA DA CULTURA POLÍTICA E DO CAPITAL SOCIAL NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO DO CIDADÃO ATINGIDO POR UHES NA BACIA DO RIO URUGUAI

O termo cultura política surge na década de 1950, na área de Política Comparada, e busca elucidar a relação entre atitudes, comportamentos e sistemas políticos. Para Baquero e Prá (2007), a cultura política pode ser definida como o conjunto de crenças e valores que os cidadãos incorporam ao longo do tempo, assim a cultura política de uma sociedade é resultado de um padrão de orientações cognitivas, emocionais e valorativas que, além de estáveis, se tornam vivas e atuantes ao longo do tempo e ressaltam a capacidade que os cidadãos tem para

adaptar esses comportamentos numa perspectiva racional (não-racionalista) para alcançar determinados objetivos ou aprender a sobreviver politicamente em condições materiais adversas. Entre os três tipos de cultura política, destaca-se a cultura cívica que ressalta a participação dos indivíduos nos processos políticos. Segundo Almond e Verba (1963), ela é uma cultura participativa, os indivíduos não são apenas orientados a entrar na política, mas também são orientados positivamente a participar das estruturas e processos.

Conforme o modelo político de processo de tomada de decisão, Lindblom (1981) destaca que os cidadãos, em sua maioria, fazem parte de grupos (o autor denomina de grupos de interesse, e nessa dissertação é analisada participação no MAB, que se constitui como grupo de interesse desse processo decisório), mas para o autor os grupos de interesse não necessariamente desempenham os tipos de funções fundamentais, ao ponto de caracterizarem o ser humano, pois a participação em um grupo de interesse se limita a uma experiência superficial se comparada a da família, grupo étnico ou religioso. De qualquer forma, o autor admite que a participação nesses grupos influencia na decisão.

Já o conceito de capital social é definido por Putnam (2005) como práticas sociais, normas e relações de confiança que existem entre cidadãos numa determinada sociedade, bem como, sistemas de participação e associação que estimulam a cooperação. O conceito está ligado à confiança que os indivíduos tem nos pares, na sociedade em geral e nas instituições políticas, bem como à solidariedade e à colaboração que praticam, sendo compreendido como uma acumulação de confiança, expectativas, reciprocidade, bem como fluxos de informação e relações solidárias.

Considerando os dois conceitos, a análise busca verificar se há influência da cultura política, através da participação do indivíduo no MAB, e do capital social, através da confiança, na decisão do atingido, ou seja, no seu comportamento diante desse processo de remanejamento. Além disso, pode ser explicada a última questão abordada no capítulo anterior, sobre a opinião de quem foi considerado para optar pela modalidade de remanejamento, e até a questão do controle da informação exercido pelo empreendedor funcionar em muitos casos, já que os cidadãos atingidos consideraram apenas em quem confiavam.

5.1.1 Participação dos cidadãos atingidos no MAB

Existem vários espaços para que o cidadão possa participar como associações, conselhos municipais, igrejas, movimentos sociais, sindicatos e outros, e considerando o caso dos cidadãos atingidos por barragens surge mais um grupo para participação: o MAB. Este se constitui como movimento de representação dos interesses dos atingidos pelo empreendimento, com o intuito de buscar as melhores soluções para estes junto ao empreendedor. Importante ressaltar que conforme o andamento do processo da UHE de Itá, o movimento ia crescendo e construindo um espaço de reconhecimento para o atingido. O movimento atraía os cidadãos atingidos, porque estes tinham conhecimento das conseqüências ocasionadas pela construção das hidrelétricas anteriores, a ELETROSUL não oferecia informações sobre as indenizações e, além disso, as reuniões do movimento eram convocadas por padres e professores, o que dava maior legitimidade às reuniões.

A tab.16 demonstra qual a influência de participar do MAB no processo decisório:

Tab.16 – Participação do cidadão atingido no MAB⁹³

	PRR	RRC	CC	Total (%)
Participa/Já Participou	2,5%	63,0%	34,5%	65,6%
Não	11,4%	34,2%	54,4%	34,4%

Fonte: Banco de Dados P&D Remanejamento (2012).
n=433 p<0,05

Conforme a tab.16, em 65,6% dos casos os cidadãos participam ou já participaram do movimento, indicando, de fato, que o MAB está presente nesse processo de implantação da UHE na bacia do rio Uruguai e é reconhecido pelos atingidos como seu representante. Pelos dados da tabela, confirma-se que a participação em um determinado grupo é capaz de influenciar no comportamento do indivíduo, já que 63,0% optaram por RRC, modalidade defendida pelo movimento. Assim como os que não participam tenderam a optar por CC.

Considerando que a maioria já teve algum contato com o MAB, é possível explicar casos apresentados no capítulo anterior, onde mesmo com o controle da

⁹³ Pergunta original do survey: "O(a) senhor(a) participa do MAB?"

informação exercido pelo empreendedor os atingidos optaram por RRC. Apesar de existir uma ligação entre participar do movimento e optar por RRC, nem todos os cidadãos atingidos que tiveram contato com o MAB optaram por esta modalidade, isso pode acontecer por vários motivos, mas dois são principais: não confiar no MAB ou o empreendedor não ter aceito a opção por RRC, fazendo com que o atingido opte por outra modalidade.

As relações expostas, por mais que pareçam óbvias e simples, são complexas, pois existe um tempo longo (conforme o capítulo anterior) entre o primeiro contato do atingido com a situação e a assinatura do acordo de remanejamento, percorrido por disputas de poder entre diversos atores. Para essa dissertação foca-se na disputa entre o empreendedor, que quer remanejar por CC, e o MAB, que quer reassentamentos, os quais buscam a atenção do atingido para seus interesses. Além disso, não se pode esquecer que as mobilizações feitas pelo MAB exigiam tempo do cidadão atingido, que como colono significaria deixar o trabalho da terra na mão de outras pessoas, que seriam a esposa e os filhos. Essa condição também pressionava a família, que em muitos casos influenciavam o atingido a escolher de uma vez alguma modalidade, para que a rotina fosse retomada com segurança e tranquilidade. Essa pressão também surgia dos vizinhos que já decididos estavam em suas novas terras, produzindo e distantes desse conflito entre empreendedor e MAB. Por tantos motivos, não se pode considerar apenas os que estão sendo trabalhados aqui como únicos elementos responsáveis pela decisão do cidadão atingido.

5.1.2 Confiança interpessoal dos cidadãos atingidos

A confiança interpessoal é um dos principais valores culturais associados ao comportamento político (RENNÓ, 2001). Partindo disso, e com o intuito de verificar essa confiança, a análise começa com a existência ou não de confiança do cidadão atingido em relação aos seus vizinhos de antes da realocação (conforme tab.17). Este ator foi apontado como um dos influenciadores da decisão, pois em muitos casos são amigos ou parentes, mas, principalmente, porque também estão passando pela mesma situação: ser atingido por uma UHE e ter que escolher uma modalidade de remanejamento.

Tab.17 – Confiança nos vizinhos atingidos⁹⁴

	PRR	RRC	CC	Total (%)
Sim	5,2%	54,7%	40,0%	93,7%
Não	11,1%	37,0%	51,9%	6,3%

Fonte: Banco de Dados P&D Remanejamento (2012).
n=429 p<0,05

Considerando que a população atingida por UHEs, em sua maioria, é da zona rural, não é de se surpreender a confiança que as pessoas possuem em seus vizinhos, já que em muitas situações são realizados trabalhos coletivos (por exemplo, a colheita pode ser feita com a colaboração dos vizinhos), baseados na reciprocidade e confiança.

Pela tab.17, a não confiança nos vizinhos influenciou a escolha pela CC. Como essa modalidade é considerada uma opção individual, pois o cidadão atingido escolhe, das propriedades que os corretores de imóveis apresentam, a terra que mais lhe agrada, pode-se concluir que a não confiança nos vizinhos encaminha o cidadão a essa opção, por não precisar mais conviver com essas pessoas. O que não aconteceria se optasse por RRC, pois os reassentamentos formariam grupos para que fosse possível manter a mesma estrutura comunitária de antes da UHE.

Também devem ser destacados os 11,1% que não confiavam nos vizinhos e optaram por PRR, pois como essa modalidade compreende reassentamentos pequenos, em torno de cinco famílias, geralmente são formados por cidadãos atingidos de uma mesma família. O que no caso compreenderia a confiança na família, sendo indiferente a confiança nos vizinhos.

Além dos dados apresentados, é importante registrar que os vizinhos também podem ser usados pelo empreendedor ou MAB como um elemento de pressão ao atingido, pois ao ver seu vizinho realocado e distante do conflito ou ver seu vizinho participando das mobilizações do MAB, pode influenciar e/ou encorajar as mesmas atitudes. Sabendo disso, ambos os atores podem utilizar essa influência para se aproximarem de mais cidadãos atingidos e, assim, os persuadirem.

⁹⁴ Pergunta original do *survey*: “Se precisasse viajar por um ou dois dias poderia contar com os vizinhos para cuidar da casa e dos filhos?”

Visto a existência ou não de confiança nos pares, a tab.18 apresenta a outra dimensão da confiança interpessoal importante a se examinada: a confiança na sociedade:

Tab.18 - De forma geral o senhor diria que se pode confiar nas pessoas?

	PRR	RRC	CC	Total (%)
Sim	9,7%	58,1%	32,3%	30,6%
Não	4,3%	51,6%	44,1%	69,4%

Fonte: Banco de Dados P&D Remanejamento (2012).
n=405
p<0,05

Apesar de um grande percentual de cidadãos atingidos confiar em seus vizinhos, os mesmos, em sua maioria, não confiam nas pessoas de forma geral, ou seja, na sociedade. Segundo Reis (2003), o Brasil tem mostrado resultados que o colocam como campeão mundial de desconfiança, o que pode ser destacado como um valor cultural dos brasileiros.

Pelos dados da tab.18, existe uma ligação entre a confiança na sociedade e a opção do cidadão atingido, mas não determinante, pois em ambas as situações a maioria optou por RRC, seguindo de CC e PRR. Isso acontece, porque a sociedade não participa desse processo, sendo um ator neutro, que não está informado pela situação ou prefere não interferir.

A maioria da população brasileira mal sabe como a energia elétrica é gerada e em poucos casos compreende as conseqüências da implantação de uma UHE⁹⁵, por conseqüência não participando do processo de remanejamento das famílias atingidas. Por isso, pode ser constatada que não há influência entre a confiança ou não nas pessoas de forma geral e a decisão do atingido.

A teoria do capital social, apresentada por Putnam, sustenta que a confiança interpessoal está relacionada com a participação em associações cívicas, o envolvimento em questões públicas, o comportamento de obediência à lei e a confiança nas instituições como aparato de solução de conflitos, em suma, a

⁹⁵ A população acaba sabendo de casos que ganham grandes proporções na mídia ou nas redes sociais, por causa das manifestações e mobilizações de grande porte da sociedade civil. Um exemplo é a UHE Belo Monte, da qual grande parte da sociedade ficou sabendo e acabou se manifestando contra.

confiança estimula a participação e a interação para além da esfera restrita da vida privada e estimula o engajamento nos assuntos públicos (RENNÓ, 2001).

5.1.3 Confiança dos cidadãos atingidos nas instituições

A confiança nas instituições também é um elemento fundamental, que pode revelar como se configuram os laços entre o cidadão atingido e o Estado, empreendedor e MAB. Portanto, é importante fazer essa verificação, começando pela confiança no Estado, apresentados na tab. 19.

Tab. 19– Confiança no Governo Federal⁹⁶

	PRR	RRC	CC	Total (%)
Confia	5,9%	55,7%	38,4%	52,9%
Mais ou menos	5,4%	50,8%	43,8%	31,4%
Não confia	6,2%	47,7%	46,2%	15,7%

Fonte: Banco de Dados P&D Remanejamento (2012).
n=414
p>0,05

Considerando que o Estado é parceiro da iniciativa privada na construção de UHEs, o responsável pela concessão e fiscalização das obras e ainda não fez um marco regulatório para os remanejamentos, deixando para o empreendedor toda a responsabilidade dessa ação, deveria de alguma forma influenciar na decisão do cidadão atingido. Porém, destaca-se que por não ser o responsável direto pelo remanejamento⁹⁷ o cidadão atingido não o reconhece como responsável da UHE. Tanto que em nenhum momento do capítulo anterior, considerando controle da informação, controle do tempo e influenciadores da decisão, o Estado é citado pelo cidadão atingido.

Primeiro, destaca-se que a maioria dos cidadãos atingidos confia no Estado, mesmo que a opção “Mais ou Menos” fosse um indicativo de não confiança, ainda assim o Estado teria confiança da maioria. Segundo, que a confiança ou desconfiança nesse ator acarreta na opção por RRC, seguida de CC e PRR. Mesmo que a diferença entre a confiança, de 55,7% que optaram por RRC, e a não

⁹⁶ Pergunta original do *survey*: “O(a) senhor(a) confia no Governo Federal?”

⁹⁷ Apenas no caso da UHE de Itá o Estado é o responsável pelo remanejamento, as demais já haviam se constituído em PPPs.

confiança, de 47,7% que optaram por esta modalidade, não é capaz de fomentar uma relação entre essa variável e a decisão do atingido.

Porém o remanejamento dos cidadãos atingidos por UHEs é uma ação de igual responsabilidade do Estado que, mesmo sendo sobreposto pela atuação direta do ente privado, possui importante papel na garantia de políticas públicas e na garantia do remanejamento dos cidadãos atingidos por UHEs (MÜLLER e MORAIS, 2012). Dentre as funções que asseguram o status de política pública a sua atuação no remanejamento populacional, cabem ao Estado: regradar e fiscalizar a ação de cada ator; financiar a ação das empresas.

O regramento da função de cada ator, tanto na construção e exploração da energia gerada pela UHE, quanto no remanejamento populacional dos atingidos é embasado nos contratos de concessão de exploração do potencial hídrico, firmados entre o Estado e as empresas interessadas na construção da UHE. Conforme já evidenciado, atualmente são os instrumentos acordados por meio das PPP que garantem a responsabilidade do remanejamento populacional ao empreendedor. Nesse instante, cabe ao Estado acordar a garantia de políticas em benefício dos cidadãos atingidos, mesmo que a responsabilidade por tais políticas seja transferida a iniciativa privada.

Outro instrumento do qual dispõe o Estado para a garantia de políticas de remanejamento consiste no estabelecimento do TAC, norteando as ações dos responsáveis pela construção de cada UHE. É sob esse arcabouço legal que as negociações referentes ao remanejamento populacional têm se pautado fundamentalmente no Brasil. Em cada TAC acorda-se a função do empreendedor no remanejamento, como a responsabilidade por: avaliar o montante que cada atingido terá direito a receber; estipular prazos para a desocupação dos espaços a serem alagados; garantir ao atingido o ressarcimento de seus bens, por meio de indenizações ou fração de terras no reassentamento.

As ações do ente privado são fiscalizadas pelo Estado através da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a que cabem as funções de regular e fiscalizar a produção, a transmissão, a distribuição e a comercialização de energia elétrica, bem como regradar e fiscalizar o remanejamento dos atingidos por tais empreendimentos. Outro órgão responsável por fiscalizar as ações do empreendedor é o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, através do IBAMA.

Contrariando a lógica, resoluções do CONAMA não versam somente sobre condicionantes ambientais, é latente a evolução do regramento disposto pelo Conselho ao encontro de medidas compensatórias aos cidadãos atingidos por UHEs. Programas ambientais são acordados com o ente privado no momento da elaboração do Projeto Básico Ambiental⁹⁸ e ao longo dos anos tem se tornado cada vez mais abrangentes e voltados para inserção do atingido ao novo meio social. Logo, cabe ao IBAMA, a fiscalização da garantia dessas condicionantes pelo ente privado a população atingida.

Mesmo com tamanho regramento e fiscalização, ainda se faz ausente um “padrão mínimo” de remanejamento para guiar a atuação do empreendedor, sendo que cada UHE construída em território nacional possui um TAC distinto para o remanejamento populacional. É importante reconhecer que um “modelo pronto” e generalista para os remanejamentos não compreende as particularidades sociais, culturais e até mesmo ambientais de cada região a ser alagada. No entanto, a variação das indenizações e modelos de reassentamento populacional entre cada UHE é considerável e só não se faz mais desigual em decorrência da atuação dos movimentos sociais em favor dos atingidos (MORAIS e MÜLLER, 2011, p.21).

Além de regar e fiscalizar a ação do ente privado, o Estado desempenha igualmente o papel de financiador das ações dos responsáveis pela construção da UHE e pelo consequente remanejamento dos atingidos, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Segundo resultados consolidados para o período compreendido entre os anos de 2003 e 2008 o BNDES disponibilizou cerca de R\$ 65 bilhões em financiamentos e investiu cerca de R\$ 112,8 bilhões no setor elétrico nacional⁹⁹.

É válido ressaltar que nem todo esse investimento direcionou-se para a construção de UHEs ou para a garantia do remanejamento populacional. Entretanto, o BNDES afirma que entre os principais projetos já aprovados para o desenvolvimento do setor elétrico nacional encontram-se a UHE Foz do Chapecó, com financiamento de R\$ 1,7 bilhão.

⁹⁸ Regramento necessário a implantação de toda usina hidroelétrica construída no país. Abrangem ações voltadas para programas de indenização de terras e benfeitorias, programas de remanejamento populacional, programas de saúde, programas de apoio ao produtor rural entre outras várias ações voltadas ao aspecto ambiental da região atingida pela UHE (RIBEIRO, 2006).

⁹⁹ Dados disponíveis em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2008/20080407_not057_08.html

Porém, o papel financiador do Estado para a construção das UHEs e consequente remanejamento dos cidadãos atingidos revela um grande contrassenso. Ao mesmo tempo em que o processo de desregulamentação possibilita o acesso da iniciativa privada na produção e na distribuição de recursos, o Estado mantém uma participação decisiva como financiador dos empreendimentos intensivos em capital e tecnologia. Na prática, a gestão dos negócios e administração dos lucros é transferida para a esfera privada, enquanto ao Estado cabe somente a viabilização de financiamentos para a iniciativa privada (PASE, 2012). Apesar dessa prática de remanejamentos executada pelo empreendedor e financiada pelo Estado, a ação de remanejar a população atingida por UHEs é considerada uma política pública (MÜLLER e MORAIS, 2012, p.16), que por conseqüência repassa ao Estado grande responsabilidade desse processo, mesmo não sendo identificado pelo cidadão com tal responsabilidade.

O papel do empreendedor ganha forma no processo de construção das UHEs e no direito a exploração da energia gerada, seja para movimentar o parque industrial dos acionistas que injetaram capital para a construção da mesma, seja “repassando” o excedente energético para o consumo da população. E conforme o acordo firmado através dos contratos de concessão ou PPP com o Estado, o empreendedor tem a responsabilidade do remanejamento da população atingida pela construção da UHE. Não pode ser esquecido que o empreendedor mantém contato direto através de visitas às famílias durante a construção do empreendimento a fim de analisar os dados colhidos em Cadastro Socioeconômico prévio. Técnicos e Advogados do empreendedor levantam o histórico de ocupação e a documentação das propriedades, além de avaliar a propriedade conforme as normas da ABNT. Paralelamente a isso, o empreendedor realiza pesquisas de preço sobre as terras nuas num raio de 200 km no entorno dos municípios atingidos. Com o histórico de ocupação, situação documental e o valor de mercado da propriedade a ser indenizada, passa-se para a definição, em comum acordo com os atingidos, das alternativas de negociação e de remanejamento das famílias (ROCHA, 2012b).

Como demonstrado no capítulo anterior, o empreendedor controla as informações e o tempo durante o processo de tomada de decisão por uma modalidade de remanejamento, mas esse controle só pode dar resultados positivos para o empreendedor se o atingido confiar nele. A confiança no empreendedor é apresentada na tab. 20:

Tab. 20 – Confiança no empreendedor¹⁰⁰

	PRR	RRC	CC	Total (%)
Confia	7,6%	48,5%	43,9%	40,8%
Mais ou menos	4,8%	53,8%	41,3%	24,8%
Não confia	3,5%	58,3%	38,2%	34,4%

Fonte: Banco de Dados P&D Remanejamento (2012).
n=419 p>0,05

Pelos resultados da tab.20, pode-se verificar que 58,3% dos cidadãos atingidos que não confiam no empreendedor optaram por RRC, demonstrando que fica evidente aos olhos do atingido a preferência do empreendedor por CC, pois aos que não confiam, e foi possível¹⁰¹, optaram pelo reassentamento.

Também se pode concluir, pela tabela, que mesmo confiando e desconfiando do empreendedor a maioria escolhe RRC, porém a diferença de 48,5%, dos que confiam, para 58,3%, dos que não confiam, relativiza a tendência de não confiar e optar por esta modalidade.

Considerando a conclusão apresentada no capítulo anterior (no processo de tomada de decisão dos cidadãos atingidos por UHEs na bacia do rio Uruguai existe controle da informação, ocultando informações e trabalhando com o tempo de decisão, por parte do empreendedor) e os dados apresentados na tab.20, é possível concluir que apesar do controle exercido pelo empreendedor com o intuito de influenciar o cidadão a optar por CC, muitos optam por RRC, pois não confiam no empreendedor. Portanto, fica claro com esses dados a influência da cultura política e do capital social no processo de decisão, sendo mais um elemento indispensável para essa análise.

Atualmente, na construção de cada UHE e no conseqüente remanejamento populacional se mobilizam forças favoráveis e contrárias estabelecendo relações de poder baseadas no conflito entre dois projetos políticos distintos: o neoliberal, idealizado pelo Estado e pelas grandes empresas de capital privado que objetivam concretizar o empreendimento gerador, em contraponto ao projeto democrático-

¹⁰⁰ Pergunta original do *survey*: “O senhor confia no empreendedor?”

¹⁰¹ Conforme a tab.15 nem todas as opções são aceitas imediatamente pelo empreendedor, o que faz surgir o termo possibilidade. Afinal o atingido pode tomar uma decisão, mas se essa não for aceita ele tem que escolher outra modalidade possível de ser aceita.

participativo, constituído principalmente pelos movimentos sociais representantes dos atingidos¹⁰² objetivando os devidos “ressarcimentos” pelos danos oriundos da construção da UHE (ROCHA, 2012a, p. 65).

Mesmo com tamanho conflito entre os distintos atores envolvidos na dinâmica do remanejamento de atingidos pelos empreendimentos geradores do setor elétrico nacional, o estudo evidencia que os processos de remanejamento são “filhos” concebidos a partir do casamento entre Estado e entes privados, sendo apadrinhados por distintos movimentos sociais que zelam pela garantia de compensação para os atingidos.

Cada um desses atores possui notável papel na busca pela garantia de seus próprios interesses, cabendo aos movimentos sociais¹⁰³ a luta pelos direitos dos atingidos, bem como a estruturação de uma ação coletiva em busca de direitos a indenizações ou reassentamentos. O conflito entre os movimentos sociais e os interesses do governo e do empreendedor responsável pela UHE constitui um processo de consolidação das relações de poder, nas quais os movimentos sociais surgem como representante do segmento dos atingidos (MORAIS e MÜLLER, 2011, p.22). O MAB constitui-se como um ator desse processo de tomada de decisão, para tanto os dados sobre a confiança do cidadão atingido nesse movimento estão na tab.21:

Tab.21 – Confiança no MAB¹⁰⁴

	PRR	RRC	CC	Total (%)
Confia	6,2%	62,4%	31,4%	53,4%
Mais ou menos	2,8%	50,0%	47,2%	25,5%
Não confia	6,7%	34,8%	58,4%	21,0%

Fonte: Banco de Dados P&D Remanejamento (2012).
n=423 p<0,05

¹⁰² Nesse caso, o autor se refere ao MAB.

¹⁰³ Como exemplo, tem-se a atuação de distintos movimentos sociais nas negociações de garantias para os atingidos pela construção da UHE Foz do Chapecó, localizada na Bacia do Rio Uruguai, tais como: Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) Comitês Municipais, Associação Mista dos Atingidos pela Barragem de Foz do Chapecó (AMISTA) e Associação para a Preservação do Meio Ambiente (APAM).

¹⁰⁴ Pergunta original do *survey*: “O senhor confia no MAB?”

Conforma a tab.21 62,4% dos cidadãos atingidos que confiam no MAB optaram por RRC, modalidade de remanejamento defendida pelo movimento. Assim como, dos que não confiam 58,4% optaram por CC. Esses dados também indicam que a cultura política e o capital social estão presentes no processo decisório dos atingidos por UHEs na bacia do rio Uruguai.

Além disso, a confiança no movimento o legitima como representante da população atingida e como espaço para mobilizações a favor dos direitos dessa população. Claramente, o MAB faz parte de uma disputa entre o empreendedor/Estado e a população atingida, que é caracterizada por uma relação de poder, na qual o empreendedor controla informações e diminui o tempo de decisão do cidadão que precisa escolher entre uma das modalidades de remanejamento impostas.

Retomando um pouco da trajetória do MAB, apresentada no capítulo três, é possível perceber as conquistas do movimento e o seu papel importante nas disputas travadas na bacia do rio Uruguai. Nessa bacia, a atuação do movimento começa em 1979, quando foi divulgada a viabilidade para a construção de 22 UHEs na região, a ELETROSUL teve que enfrentar logo no início forte reação das populações locais (REIS, 2007). O marco oficial da organização de um movimento social que representasse o cidadão atingido por UHEs foi um evento que reuniu aproximadamente 350 agricultores em Concórdia/SC, no dia 24 de abril de 1979, quando os participantes formalizaram a Comissão Regional de Barragens (CR). Ao passo que o movimento evoluía, sua estrutura buscava adequar-se de maneira a abranger toda a bacia hidrográfica. Em dezembro de 1983 foi instituída uma Executiva Regional para a liderança do movimento, criando a Comissão Regional de Atingidos por Barragens (CRAB), que se constituiu num grande movimento de resistência ao modelo de desenvolvimento do setor energético projetado pelos governos militares que previa a construção de 22 UHEs ao longo da bacia do rio Uruguai, tendo como conseqüências imediatas, além dos problemas ambientais e culturais, o desalojamento de milhares de agricultores de suas terras sem quaisquer garantias de indenização por parte da ELETROSUL (NAVARRO, 1996). Naquele momento, a CRAB correspondia apenas às áreas afetadas pelas duas primeiras hidrelétricas, UHE Machadinho e UHE Itá, sem abranger toda a bacia do rio Uruguai. Em março de 1984, a CRAB organizou um abaixo assinado que reuniu um milhão e

dezesesse mil assinaturas, deixando clara a sua posição de “não às barragens”, que aparecia como proposta no cabeçalho do documento (ROCHA, 2009).

A evolução do movimento era paralela à apresentação de novos projetos hidrelétricos por todo o Brasil, tanto que o Plano 2010¹⁰⁵, elaborado pela ELETROBRAS, previa a construção de cerca de 200 usinas pelo país. A partir disso, entre os dias 19 a 21 de abril de 1989, ocorreu, em Goiânia/GO, o “I Encontro Nacional dos Atingidos por Barragens”, quando se decidiu pela organização do movimento em âmbito nacional. Em março de 1991, na cidade de Brasília, ocorreu o “I Congresso Nacional dos Atingidos por Barragens”, quando se oficializou o Movimento Nacional dos Atingidos por Barragens (MAB). Com isso, a CRAB passou a responder como MAB/Região Sul. Embora continuasse organizada na estrutura apresentada anteriormente (Comissões Locais e Regionais), nesse momento passaria a responder ao movimento nacional (ROCHA, 2009). O MAB se constitui como movimento de representação dos interesses dos atingidos pelo empreendimento, com o intuito de buscar as melhores soluções para estes junto ao empreendedor.

Conforme andamento do processo da UHE de Itá, o movimento representante dos atingidos por barragens, na época CRAB, ia crescendo e construindo um espaço de reconhecimento enquanto atingido. Os colonos tinham conhecimento das conseqüências ocasionadas pela construção das hidrelétricas anteriores: agricultores com terras cobertas, não recebimento de indenização ou realocamento (exemplos: represas de Salto Santiago e Salto Osório no Rio Grande do Sul na década de 1970, e da barragem Itaipú, fronteira Brasil/Paraguai no final da década de 1970). Outro fator que atraía os colonos, segundo Nazarro (1996), era o fato de que a ELETROSUL não oferecia informações sobre as indenizações, além disso as reuniões do movimento eram convocadas por padres e professores, o que dava maior legitimidade às reuniões.

Com as UHEs Itá e Machadinho o movimento conquistou espaço e reconhecimento, enquanto representante dos atingidos, começando sua luta por melhores condições para os que seriam atingidos pelas 22 usinas previstas para a bacia do rio Uruguai, bem como pelas 200 previstas para o país. O movimento, que passou de CRAB para MAB, deu um grande passo tanto pelo adiamento das obras

¹⁰⁵ Disponível em <http://www.eletronuclear.gov.br/LinkClick.aspx?fileticket=y9k6-2Xbklo%3D&tabid=81>

da UHE Machadinho, quanto pelos acordos feitos com a ELETROSUL, que acabaram norteando outras UHEs no Brasil.

Com o passar dos anos o MAB continuou conquistando espaço, atuando nas UHEs Barra Grande, Campos Novos e Foz do Chapecó. Porém as negociações da UHE de Foz do Chapecó tiveram cenários distintos em relação as demais UHEs, pois além do país estar em um período de consolidação da democracia, houve uma diversidade de grupos que representavam os cidadãos atingidos.

Essa pequena retomada mostra o papel exercido pelo movimento na bacia do rio Uruguai, demonstrando o porquê de sua influência sobre o processo decisório. Mesmo com a diversidade de grupos que também representam os cidadãos atingidos, o MAB tem seu lugar nessa relação de poder e é um ator influenciador na decisão do atingido.

Conforme as tabelas que apresentaram a confiança ou não no Estado, empreendedor e MAB, pode ser confirmada a hipótese de que a cultura política e o capital social são elementos influenciadores no processo de decisão, Afinal o cidadão atingido tem seus valores, crenças, ideologias e preferências capazes de, junto à racionalidade, colaborar com a decisão do cidadão atingido. Ficando clara a forma como os valores culturais são componentes endógenos da tomada de decisão.

5.1.4 Índice de capital social dos cidadãos atingidos

Segundo a literatura trabalhada no segundo capítulo dessa dissertação, elevados índices de confiança e valores cívicos contribuem com o desenvolvimento regional. A lógica apresentada trabalha com a questão de quanto maior for a capacidade dos cidadãos confiarem uns nos outros, assim como quanto maior e mais rica for o número de possibilidades associativas numa sociedade, maior será o volume de capital social, que por sua vez corrobora com o desenvolvimento através de relacionamentos mais fortes.

A partir disso, buscou-se fazer uma relação entre o índice de capital social e o processo de tomada de decisão, para identificar se altos índices de capital social são capazes também de influenciar os cidadãos, verificando qual a modalidade é a escolhida neste caso.

A tab.22 traz as informações acerca do índice de capital social relacionado com as modalidades de remanejamento.

Tab. 22 – Índice de capital social dos cidadãos atingidos

	PRR	RRC	CC	Total (%)
Capital Social Baixo	7,3%	26,8%	65,9%	34,0%
Capital Social Regular	10,3%	54,0%	35,6%	36,1%
Capital Social Elevado	1,4%	72,2%	26,4%	29,9%

Fonte: Banco de Dados P&D Remanejamento (2012).
n=241 p<0,05

Pela tab.22, fica evidente a influência do índice de capital no processo decisório, pois os dados demonstram que quanto maior o índice de capital social mais os cidadãos optam por RRC. A opção PRR teve maior escolha nos casos de capital social regular. Já a opção por RRC aumentou gradativamente conforme o crescimento do índice, enquanto por CC diminuiu gradativamente.

Considerando que a modalidade CC se constitui como uma opção individual, pois o remanejamento é feito por unidade familiar, pode-se afirmar que os cidadãos que não possuem altos índices de capital social, preferem essa modalidade por não necessitar do envolvimento de outros atingidos. A mesma lógica pode ser aplicada para as modalidades de reassentamento: como são consideradas opções coletivas, pela necessidade de outros atingidos para formarem reassentamentos, os cidadãos que optam por essas modalidades precisam confiar nos demais que junto irão lutar para serem remanejados dessa forma, além de depois de serem realocados necessitarem confiar nesses novos vizinhos para manterem o trabalho coletivo realizado na zona rural.

Mais uma vez é repetida a conclusão de que a cultura política e o capital social se constituem como um elemento no processo de tomada de decisão, assim como a informação também. Configurando o processo decisório não apenas como racional, como a literatura faz, permitindo assim que outros elementos sejam incorporados ao processo, afinal o cidadão não tem dimensão completa do seu problema, mas toma uma decisão conforme sua história e seus interesses. Porém muitos são as dúvidas que surgem das análises feitas e muitas são as falhas que

não garantem análises satisfatórias, assim como não foram possíveis constatações que explicassem a opção por PRR. Além disso, o intuito da análise feita não é de generalizar suas conclusões para processos decisórios, mas sim encontrar algumas explicações para determinadas escolhas dos cidadãos atingidos.

Dada como concluída essa etapa, a análise termina com uma exposição da satisfação do cidadão atingido com a modalidade de remanejamento escolhida, apenas para que seja possível verificar a avaliação do próprio atingido em relação às modalidades.

5.2 SATISFAÇÃO DOS CIDADÃOS ATINGIDOS

O processo decisório não, necessariamente, acaba na assinatura do acordo de remanejamento, ele pode prosseguir conforme a avaliação dos cidadãos atingidos em relação à modalidade escolhida, afinal não estar satisfeito pode levar a busca por melhores condições, o que se caracterizaria como um novo processo decisório. O intuito dessa exposição final não é encontrar um novo processo decisório ou formar um ciclo de decisões, mas apenas compreender se o cidadão considera sua opção com a mais correta. Afinal, uma das formas que os cidadãos encontram para buscar mais informações é com outros que já tenham sido remanejados, para compreender como é o remanejamento e se estão satisfeitos com a modalidade escolhida.

Os dados sobre satisfação em relação à modalidade de remanejamento escolhida estão na tab.23.

Tab.23 – O(a) senhor(a) está insatisfeito(a) ou satisfeito(a) com o remanejamento?

	PRR	RRC	CC	Total
Satisfeito	5,4%	54,6%	39,9%	90,0%
Insatisfeito	7,0%	39,5%	53,5%	10,0%

Fonte: Banco de Dados P&D Remanejamento (2012).

N = 431

p>0,05

A tabela acima demonstra que 90,0% dos cidadãos atingidos estão satisfeitos com a sua decisão. Apesar disso parecer contraditório, porque são modalidades com recursos diferentes, atesta que indiferente da modalidade os indivíduos se

encontram em uma situação melhor do que a anterior, seja por motivos financeiros ou sociais.

Porém o dado importante dessa tabela, é que 54,6% dos cidadãos atingidos que responderam estar satisfeitos com o remanejamento foram os que optaram por RRC, e 53,5% dos insatisfeitos forma os que optaram por CC.

Essa tabela confirma as observações de Rocha (2012a), de que é possível afirmar que o RRC se mostra a modalidade mais vantajosa economicamente para os atingidos: se comparadas as linhas gerais entre todas as modalidades, percebe-se que o capital familiar tende a aumentar nesta modalidade, além do atingido contar com assistência técnica e social por um período mais longo do que das outras modalidades. Ao passo que a CC permite ao atingido uma liberdade maior de escolha da nova propriedade, nem sempre garante o mesmo patrimônio da modalidade anterior, tendo em vista, principalmente, o inflacionamento das terras na região em decorrência da especulação imobiliária (ROCHA, 2012a).

Conforme os dados Projeto de Pesquisa e Desenvolvimento “Avaliação dos Resultados e Proposição de Modelo de Elaboração de Programas de Remanejamento da População Atingida por Empreendimentos Hidrelétricos (2010-2014)”, alguns dos motivos para insatisfação apontados pelos cidadãos atingidos por UHEs na bacia do rio Uruguai são:

- Não receberam ajuda para investir na propriedade nem para aumentar o lote de animais;
- O gasto com trator é maior do que o ganho, na propriedade anterior não havia necessidade desse instrumento de trabalho;
- Propriedade pequena;
- A comunidade é menor e mais fraca;
- Alto custo com a lavoura;
- A necessidade de produtos químicos, como agrotóxicos e adubos;
- Gostava mais da propriedade antiga;
- Novos vizinhos são individualistas;
- A empresa não aparece mais para ajudar;
- Porque está longe da família.

O que se percebe é que a insatisfação é econômica e sentimental, por terem mais gastos com a nova terra e por terem se separado de parentes, amigos e vizinhos, precisando se acostumar na nova localização.

Alguns motivos para satisfação dos cidadãos atingidos por UHEs na bacia do Rio Uruguai são:

- A casa é melhor;
- O terreno é maior e mais produtiva;
- A qualidade de vida aumentou;
- A terra é produtiva;
- O acesso a cidade é mais fácil;
- Agora é o proprietário da terra;
- Conseguiu trazer a família para ficar perto;
- É melhor para trabalhar;
- Condições financeiras melhoraram;
- A nova comunidade é boa.

Esses motivos demonstraram a satisfação está relacionada com a melhora econômica, o aumento na qualidade de vida e a proximidade com parentes, amigos e vizinhos.

O que não pode ser esquecido é que, mesmo com o alto índice de satisfação do cidadão atingido, não existe de fato uma política pública que regule o remanejamento populacional. Essa ausência permite a permanência da prática realizada pelo empreendedor, além de não formular um “padrão mínimo” de remanejamento para guiar a atuação do empreendedor e garantir o atendimento de necessidades básicas dos cidadãos atingidos.

Não se busca aqui defender uma modalidade de remanejamento, menos ainda formular uma, mas sim apontar alguns elementos que podem ser avaliados e que tem o intuito de amenizar os impactos dessa realocação:

a) Independente do valor da propriedade o atingido ter o direito de escolher uma das modalidades. Pois aos cidadãos atingidos com propriedades valoradas acima do acordado no TAC não possuem esse direito, podendo apenas aceitarem a ID;

b) Todas as informações sobre esse processo devem ser repassadas ao cidadão atingido, de forma clara, sem omissão e ao mesmo tempo. Além de permitir uma análise mais ampla da situação, garante tempo de decisão igual para todos;

c) Independente da modalidade de remanejamento o cidadão atingido deve receber assistência do empreendedor: psicológica, social e técnica;

d) Para as modalidades RRC e PRR a possibilidade dos grupos formados participarem da escolha das terras, isso garante ao cidadão atingido a possibilidade de verificar em qual lugar ficaria melhor.

Existem outros elementos outros elementos que devem ser considerados para que o Estado elabore uma política pública que atenda ao remanejamento populacional. Afinal essa população é “sacrificada” em benefício do desenvolvimento econômico do país, que exige energia elétrica para a garantia da qualidade na infraestrutura básica brasileira. Assim como, este estudo apenas dá início a análises mais aprofundadas sobre o assunto, bem como instiga novos estudos sobre o tema UHE no Brasil pela perspectiva política do processo de implantação desse empreendimento.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo dessa dissertação foi analisar o controle da informação, a cultura política e o capital social como elementos influenciadores no processo de tomada de decisão, em relação às modalidades de remanejamento, dos cidadãos atingidos por UHEs na bacia do rio Uruguai. Com os dados do Projeto de Pesquisa e Desenvolvimento “Avaliação dos Resultados e Proposição de Modelo de Elaboração de Programas de Remanejamento da População Atingida por Empreendimentos Hidrelétricos (2010-2014)” foi possível avaliar como os cidadãos atingidos tomam uma decisão através das variáveis informação, participação e confiança.

Para essa análise foram trabalhados os conceitos de tomada de decisão, controle da informação, cultura política e capital social. A tomada de decisão foi compreendida como processo pelo qual são escolhidas algumas ou apenas uma entre as alternativas para ações a serem realizadas, tornando-se uma conversão de informação em ação, na qual é preciso aceitar a existência de uma face de imprevisibilidade e de interação humana que lhe confere a dimensão do ilógico, do intuitivo, do emocional, do espontâneo e do irracional. Entre os modelos de processo de tomada de decisão apresentados, a análise destacou elementos do processo político, pois este admite um caráter desordenado, não existindo uma ordem de fases para escolha, mas sim uma análise limitada pela exigência de que precisa ser feita dentro dos limites impostos pelo tempo e os recursos disponíveis, e a decisão não pode ser adiada pela espera que se tenham todas as informações relevantes, além de ser influenciada pelo poder, autoridade, grupos de interesse e persuasão, além de não estipular a racionalidade como único ou central elemento desse processo. O controle da informação é um conceito que trabalha com o controle que determinados atores exercem sobre a informação, considerando essa o oposto da incerteza, sendo associado a uma escolha. A teoria da cultura política trouxe para a análise a questão das crenças, valores, atitudes e comportamentos políticos, bem como o capital social trouxe a confiança interpessoal e nas instituições.

O objetivo geral dessa dissertação foi alcançado conforme os dados apresentados nos capítulos quatro e cinco, ao analisar a influência do controle da informação, da cultura política e do capital social no processo de tomada de decisão, chegando à conclusão de que esses elementos em muitos momentos influenciaram

diretamente na escolha, caracterizando-se como elementos indispensáveis desse processo, além dos atores, agentes de decisão e alternativas. Também demonstrando que dos modelos de tomada de decisão apresentados no capítulo dois, os que indicam a racionalidade como elemento central não são capazes de explicar a decisão dos atingidos, afinal existem elementos culturais que são endógenos a decisão. Essa demonstração confirmou a hipótese central da dissertação: a informação, a cultura política, e o capital social incidem no processo de tomada de decisão dos cidadãos atingidos por UHEs na bacia do rio Uruguai, demonstrando que a racionalidade não é o único ou central elemento desse processo.

Certamente existem outros elementos que também precisam ser abordados, afinal o comportamento de um cidadão pode ser afetados por outros fatores culturais, por exemplo a ideologia, assim como fatores históricos e, não pode ser negada, a racionalidade, pois os indivíduos também precisam considerar as melhores opções conforme suas necessidades financeiras.

O objetivo de identificar no processo de implantação de UHEs na bacia do rio Uruguai os elementos indispensáveis do processo de tomada de decisão, elencados por Campos (2011), foi contemplado nos capítulos três e quatro: a) os atores - empreendedor, Estado e MAB; b) o agente de decisão – o cidadão atingido; c) as alternativas – as modalidades de remanejamento e d) as informações – quais, como e quando foram apresentadas pelo empreendedor ao agente de decisão. Contemplando também o objetivo de avaliar a informação como influenciadora do processo de tomada de decisão, identificando quais, como e quando elas foram repassadas do empreendedor para o cidadão atingido. Através desses objetivos, a hipótese de que as informações dadas pelo empreendedor são controladas, com o intuito de influenciar o cidadão a decidir pela modalidade CC, é confirmada, pois de fato existe um controle da informação e do tempo, porém esse controle não necessariamente levou os cidadãos a optarem por CC. Isso porque não é só o controle da informação que influencia nesse processo de tomada de decisão.

Ao discorrer o objetivo de identificar o grau de confiança dos cidadãos atingidos nas pessoas em geral, nos seus pares, no empreendedor, no MAB, na mídia e no Estado encontrou-se a relação entre essas variáveis e as tomada de decisão, foi possível testar algumas hipóteses. A hipótese secundária que relacionava a participação no MAB e a opção por RRC é confirmado pela tab.16,

que demonstra que 63,0% dos cidadãos atingidos que participam ou já participaram do movimento optaram por essa modalidade.

Através dos dados apresentados no capítulo cinco sobre confiança foi possível confirmar em parte a hipótese: os que confiam mais no empreendedor e no Estado decidem pela modalidade CC, e os que confiam mais nas pessoas em geral e no MAB decidem pelas modalidades coletivas, como RRC e PRR. Pois a confiança no Estado incidiu nas opções por RRC, mesmo sendo o concessor, fiscalizador e financiador do empreendimento, o cidadão atingido não o reconhece como responsável da UHE, por este não ser o responsável direto pelo remanejamento populacional. Assim como a confiança no empreendedor também não incidiu na opção por CC, sendo confirmada em parte, afinal o maior percentual de quem não confia no empreendedor optou por RRC, o que, em certa parte, garante a lógica de que o empreendedor busca influenciar para opções individuais. Já a hipótese de que índices elevados de capital social iriam coincidir com as opções por RRC, foi confirmada.

O que se torna importante destacar dos resultados encontrados no capítulo cinco é a incidência entre a confiança e a escolha por RRC. Afinal em todas as condições, confiança interpessoal e confiança nas instituições, o maior percentual de confiança estava entre os que optaram por essa modalidade. O que registra que, independente do ator, os cidadãos atingidos que confiam mais tendem a optar pela opção coletiva, o RRC. Isso também fica claro no índice de capital social, onde a maioria dos cidadãos com capital social elevado escolhe esta modalidade.

E a hipótese de que independente da modalidade escolhida, os cidadãos atingidos estão satisfeitos com a decisão tomada, foi confirmada através da verificação do grau de satisfação dos cidadãos atingidos com a decisão tomada. Pois 90% dos cidadãos estavam satisfeitos com sua opção, apontando os seguintes motivos: casa melhor; terreno maior e mais produtiva; qualidade de vida aumentou; acesso a cidade é mais fácil; agora é o proprietário da terra; conseguiu trazer a família para ficar perto; é melhor para trabalhar; condições financeiras melhoraram e a nova comunidade é boa.

A partir dos dados apresentados foi possível responder a questão que norteou essa dissertação: o controle da informação, a cultura política e o capital social influenciam no processo de tomada de decisão, por uma modalidade de remanejamento, dos cidadãos atingidos por UHEs na bacia do rio Uruguai? Afinal

essas três variáveis exercem influência, o que as caracterizam como elementos do processo decisório além dos apontados por Campos e da racionalidade apontada pelos modelos de racionalidade ilimitada e limitada.

É necessário destacar que são poucos os cidadãos atingidos que optam por PRR, o que não possibilitou uma compreensão mais clara sobre essa modalidade, a partir das variáveis trabalhadas. Mas é possível presumir que por ser uma modalidade coletiva, sua escolha possa ser explicada pelos mesmos elementos que influenciaram a opção por RRC.

O modelo político escolhido para avaliar o processo de tomada de decisão, garantiu a explicação sobre a desordem do processo decisório dos atingidos, bem como o controle da informação exercido pelo empreendedor, através da interação com o cidadão atingido e a tentativa de persuadir o mesmo a optar por CC. Além de compreender a influência dos atores, que se configuraram como grupos de interesse, através da confiança.

Apesar de em algumas tabelas o teste significância não permitir associações, não podendo ser conferida uma determinação entre as variáveis independentes e a tomada de decisão do cidadão atingido, a elaboração teórica demonstra que existe a influência do controle da informação, da cultura política e do capital social nesse processo de decisão. E com base no que foi analisado, pode-se afirmar que o processo de tomada de decisão do cidadão atingido é complexo, pois envolve vários atores, que através de um conflito por interesses diferentes caracterizam uma relação de poder que envolve: empreendedor, Estado, MAB e cidadão atingido. Por essa complexidade, essa dissertação buscou trazer a realidade praticada pelo empreendedor na bacia do rio Uruguai, mesmo com dados que não permitissem associações, afinal é importante estudos que problematizem as relações de poder existentes nos processos de implantação de UHEs em todo o país, não só pela questão social, mas também pela questão ambiental.

Muitas foram as limitações encontradas nessa dissertação, desde a aplicação do *survey* com a população atingida até a compreensão dos dados. Os objetivos alcançados nessa dissertação demonstram o quanto são necessárias pesquisas sobre controle da informação e cultura política na percepção dos cidadãos atingidos por UHEs, até mesmo sobre os demais cidadãos em outras situações que os coloquem frente a uma decisão.

Reconhecidas as limitações, essa dissertação busca encorajar estudos que trabalham com os impactos sociais, econômicos, culturais, políticos, ambientais e até psicológicos ocasionados pela implantação de grandes empreendimentos, que tem como objetivo o desenvolvimento econômico do país e não são polidos por políticas públicas que amenizem todos esses impactos.

BIBLIOGRAFIA

ABU-EL-HAJ, Jawdah. **A mobilização do capital social no Brasil: O caso da reforma sanitária no Ceará.** São Paulo: Editora Annablume, 1999.

ALMOND, Gabriel. **The Intellectual History of the Civic Culture Concept.** In: ALMOND, Gabriel e VERBA, Sidney (org.). *The Civic Culture Revisited.* Newbury Park/London/New Delhi: Sage, 1989. p. 1-36.

ALMOD, Gabriel e VERBA, Sidney. **The civic culture: political attitudes and democracy in five nations.** Princeton: Princeton University Press, 1963.

AMARAL, Sueli e SOUSA, Antonio. **Qualidade da informação e intuição na tomada de decisão organizacional.** In: *Perspectivas em Ciência da Informação*, vol.16, nº1, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-99362011000100008&script=sci_arttext

ANEEL. **Atlas de energia Elétrica do Brasil.** 3ªEdição, 2008. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/atlas3ed.pdf>

BACHARACH, Peter e BARATZ, Morton. **Poder e decisão.** In: CARDOSO, Fernando Henrique e MARTINS, Carlos Estevan. *Política e Sociedade.* Companhia Editorial Nacional. São Paulo, p. 43-52, 1983.

BAQUERO, Marcello. **Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil.** In: *Revista de Sociologia e Política.* Curitiba, 21, p. 83-108, 2003.

BAQUERO, Marcello. **A fragmentação social na América Latina: formas alternativas para sair da crise.** In: BAQUERO, Marcello. *Capital Social, Desenvolvimento Sustentável e Democracia na América Latina.* UFRGS Editora, Porto Alegre, p.15-56, 2007.

BAQUERO, Marcello. **Padrões de constituição da Cultura Política na América Latina no Século XXI.** In: BAQUERO, Marcello. *Cultura(s) política(s) e democracia no século XXI na América Latina.* Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011. p. 25-15.

BAQUERO, Marcello e PRÁ, Jussara Reis. **A democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

BAZERMAN, Max. **Processo Decisório.** Elsevier Editora, Rio de Janeiro, 2004.

BENINCÁ, Dirceu. **Energia & Cidadania: a luta dos atingidos por barragens.** Editora Cortez, São Paulo, 2011.

BNDES. **Relatório Anual do Banco Nacional de Desenvolvimento 2002.** Disponível em:

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Relatorio_Anuar/RelAnual2002.html

BOAMAR, Paulo. **A implantação de empreendimentos hidroelétricos: o caso da UHE de Machadinho.** (Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção). UFSC: Florianópolis, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **Le Capital Social: Notes Provisoires.** In: Actes de la Recherche en Sciences Sociales, nº 31, jan. 1980, p. 2 - 3. Disponível em: http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/arss_0335-5322_1980_num_31_1_2069

BRANDÃO, Elizabeth. **Usos e Significados do Conceito Comunicação Pública.** 2006. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2006/resumos/R1037-1.pdf>

BRASIL. **Decreto nº7.342**, de outubro de 2010. Institui o cadastro socioeconômico para identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica, cria o Comitê Interministerial de Cadastramento Socioeconômico, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7342.htm

CAMPOS, Vanessa. **Modelo de apoio à decisão multicritério para priorização de projetos em saneamento.** (Tese de Doutorado em Engenharia de Produção). USP, 2011.

CARTILHA DO RIO URUGUAI. **Hidrelétricas na bacia do rio Uruguai.** 2006. Disponível em: http://www.natbrasil.org.br/Docs/cartilha_rio_uruguai.html

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede.** Volume I. 11ªed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

COLEMAN, James. **Social Capital in the Creation of Human Capital.** Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure, 1988. p. S95-S120. Disponível em: http://onemvweb.com/sources/sources/social_capital.pdf

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DUTRA, Ivan. **O Descompasso e o Piroscópio:** Uma análise dos conflitos socioambientais do projeto da Usina Hidrelétrica Belo Monte. 2004. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

FEREJOHN, John e PASQUINO, Pasquale. **A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política.** In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.16, nº44, São Paulo, 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092001000100001&script=sci_arttext

FUKUYAMA, Francis. **Capital Social**. In: HARRISON, Lawrence e HUNTINGTON, Samuel. A cultura importa. Rio de Janeiro: Record, 2002. P. 155-171.

GONÇALVES, D. Jr. **Reformas na Indústria Elétrica Brasileira: A Disputa pelas 'Fontes' e o Controle dos Excedentes..** (Tese de Doutorado em Energia). USP,, 2007

GONZÁLEZ, Maria Nélide. **O objeto de estudo da Ciência da Informação: paradoxos e desafios**. In: Ci. inf., Brasília, v. 19, nº2, 1990. p.:117-22. Disponível em:

https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:9jx4rZTnM8oJ:capim.ibict.br/index.php/ciinf/article/download/1376/1001+&hl=pt-BR&gl=br&pid=bl&srcid=ADGEESj5K5hEGcqCU_L2MzT_CO_pn_QQOXDTjcOpIYft0XB-Wm1P5vUY-5VvkvxhCj83c9yE-Czyf7-MbHsNvJ3MkKu__IY4YWfjl3vfJMctEyix1IrJNhnJGynrm8DRHZwZ5Rfv31Nw&sig=AHIEtbRJaSO2_chfpduhPOikefzeSY-DMQ&pli=1

INGLEHART, Ronald. **Cultura e Democracia**. In: HARRISON, Lawrence e HUNTINGTON, Samuel. A cultura importa. Rio de Janeiro: Record, 2002. p. 133-153.

ITÁ. **Memória de uma Usina**. Editora Expressão Sul, Santa Catarina, 2000.

LINDBLOM, Charles. **O Processo de decisão Política**. Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1981.

LINHARES, Bianca. **Cultura Política e Percepção Tributária: uma análise sobre a sustentação da democracia brasileira**. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

LOCATELLI, Carlos. **Comunicação e Barragens: O poder da comunicação das organizações e da mídia na implantação da Usina Hidrelétrica Foz do Chapecó (Brasil)**. 2011. Tese (Doutorado em Comunicação e Informação) Programa da Pós-Graduação em Comunicação e Informação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

MARTINS, Ronaldo. **Informação e conhecimento: uma abordagem dos sistemas de recuperação de informações a partir das interações sociais**. In: Perspectivas em Ciência da Informação, v.13, nº2, Belo Horizonte, 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-99362008000200007&script=sci_arttext

MCGARRY, Kevin. **O contexto dinâmico da informação: uma análise introdutória**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. Disponível em: <http://dc399.4shared.com/doc/J7Ar7EcO/preview.html>

MOISÉS, José Álvaro. **Cultura Política, Instituições e Democracia Lições da Experiência Brasileira**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.23, nº 66, São Paulo, 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092008000100002&script=sci_arttext.

MORAIS, Jennifer e MÜLLER, Matheus. **Movimento social e representação: trajetória do Movimento dos Atingidos por Barragens na Bacia do Rio Uruguai**. 2011. Disponível em: <http://neppuufpel.blogspot.com.br/p/publicacoesselecionadas.html>.

MOTTA, Paulo. **Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente**. Record, Rio de Janeiro, 2004.

MÜLLER, Matheus e MORAIS, Jennifer. Remanejamento da população atingida por usinas hidrelétricas como política pública. 2012. Disponível em: http://www.ufpel.tche.br/isp/ppgcs/eics/dvd/documentos/gts_1lleics/gt16/gt16matheus.pdf

NAVARRO, Zander (Org.). **Política, protesto e cidadania no campo: as lutas sociais dos colonos e trabalhadores rurais no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1996.

OLIVEIRA, Djalma. **Sistemas, organização & métodos & uma abordagem gerencial**. Atlas, São Paulo, 1998.

PASE, Hemerson Luiz. **Capital Social e Desenvolvimento Rural do Rio Grande do Sul**. 2006. Tese (Doutorado em Comunicação e Informação) Programa da Pós-Graduação em Comunicação e Informação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/71116/000539385.pdf?sequence=1>

PASE, Hemerson Luiz e SANTOS, Everton. **Capital Social e Desenvolvimento no Rio Grande do Sul**. 2008. Disponível em: <http://www.capitalsocialsul.com.br/capitalsocialsul/arquivos/mt/Livro%20completo%20desenvolvimento%20regional%202008.pdf>

PASE, Hemerson Luiz. **As políticas públicas do setor elétrico**. In: PASE, Hemerson Luiz e BAQUERO, Marcello. **Estado, democracia e hidroeletricidade no Brasil**. Editora Universidade UFPEL, Pelotas, 2012.

P&D REMANEJAMENTO. **Pesquisa Avaliação dos Resultados e Proposição de Modelo de Elaboração de Programas de Remanejamento da População Atingida por Empreendimentos Hidrelétricos (2010-2014)**. 2012.

PEREIRA, Breno, LOBLER, Mauri e SIMONETTO, Eugênio. **Análise dos modelos de decisão sob o enfoque do cognitivo**. In: *Revista de Administração*, Santa Maria, vol.3, 2010. Disponível em: <http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/reaufsm/article/view/2347>

PIERANTI, Octavio. **Políticas Públicas para radiodifusão e imprensa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. Disponível em: http://books.google.com.br/books?id=Lx_yLlc38DwC&pg=PA23&lpg=PA23&dq=dahl+fontes+de+informa%C3%A7%C3%A3o+diversificadas&source=bl&ots=P5MzuoyUR5&sig=NWRRF911cHEKnaSaHjqbWOR_qgQ&hl=pt-

BR&sa=X&ei=Pa19T5GGIYTq8wS2-7mPDQ&ved=0CEUQ6AEwBA#v=onepage&q=dahl%20fontes%20de%20informa%C3%A7%C3%A3o%20diversificadas&f=false

PRADO JUNIOR, Caio. **História econômica no Brasil**. Editora Brasiliense, 1998.

PORTES, Alejandro. **SOCIAL CAPITAL: Its Origins and Applications in Modern Sociology**. Annu. Rev. Sociol., 1998. p.1.24. Disponível em: <http://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.soc.24.1.1>

PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

QUINN, James. **Strategic Change: logical incrementalism**. 1978. Disponível em: <http://xa.yimg.com/kq/groups/25211577/725913074/name/Strategic>

REIS, Bruno. **Capital social e confiança: questões de teoria e método**. In: Revista de Sociologia e Política, nº21, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782003000200004&script=sci_arttext

REIS, Maria José. **O Movimento dos Atingidos por Barragens: atores, estratégias de luta e conquistas**. In: Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia, UFSC, Florianópolis, 2007. Disponível em: http://www.sociologia.ufsc.br/npms/maria_jose_reis.pdf

RENNÓ, Lúcio. **Teoria da Cultura Política: Vícios e Virtudes**. In: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB. Rio de Janeiro, nº. 45, 1998. p.71-92.

RENNÓ, Lúcio. **Confiança interpessoal e comportamento político: microfundamentos da teoria do capital social na América Latina**. In: Opinião Pública, v. 7, nº1, Campinas, 2001. s/p. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762001000100003

ROCHA, Humberto José. **Carta aos atingidos: as negociações na bacia do rio Uruguai**. In: I Seminário Nacional Sociologia & Política, UFPR, 2009. Disponível em: <http://www.humanas.ufpr.br/site/evento/SociologiaPolitica/GTs-ONLINE/GT7%20online/carta-atingidos-HumbertoRocha.pdf>

ROCHA, Humberto José. **O movimento dos atingidos por barragens na Bacia do Rio Uruguai: conquistas e desafios (2009-2010)**. In: TEDESCO, João Carlos e CARINI, Joel João (org). Conflitos Agrários no Norte Gaúcho. v. III. Editora IMED, 2010.

ROCHA, Humberto. **Relações de poder na hidreletricidade: a instalação da UHE Foz do Chapecó na bacia do rio Uruguai**. (Tese de Doutorado em Ciências Sociais da UNICAMP). 2012a.

ROCHA, Humberto. **As modalidades de remanejamento**. In: PASE, Hemerson Luiz e BAQUERO, Marcello. Estado, democracia e hidroeletricidade no Brasil. Editora Universidade UFPEL, Pelotas, 2012b.

SANTOS, Everton e BAQUERO, Marcello. **Democracia e capital social na América latina: uma análise comparativa.** In: Revista de Sociologia e Política, nº28, Curitiba, 2007. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782007000100014&script=sci_arttext&tIng

SCHMIDT, João Pedro. **Capital Social e Políticas Públicas.** In: LEAL, Rogerio Gesta e ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de (org.). Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos. 2003. Santa Cruz, EDUNISC.

SEMINOTTI, Jonas José. **Os movimentos sociais do meio rural no Alto Uruguai Gaúcho: FETRAF e Via Campesina.** In: TEDESCO, João Carlos e CARINI, Joel João (org). Conflitos Agrários no Norte Gaúcho. v. III. Editora IMED, 2010.

SILVA, Rene e SILVA, Vicente. **Os atingidos por barragens: reflexões e discussões teóricas e os atingidos do assentamento Olhos d'Água em Uberlândia-MG.** Sociedade & Natureza, ano 23, nº3, 2011.

SIMON, Herbert. **Comportamento administrativo: Estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas.** Editora Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1979.

TARROW, Sidney. **O poder em movimento.** Editora Vozes, Petrópolis, 2009.

VAINER, Carlos. **Conceito de "atingido": uma revisão do debate e diretrizes.** In: ROTHMAN, Franklin Daniel. *Vidas alagadas: conflitos socioambientais, licenciamento e barragens.* UFV, Minas Gerais, p. 39-63, 2008.

WOOLCOCK, Michael. **The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes.** 2000. Disponível em:
<http://www.oecd.org/dataoecd/5/13/1824913.pdf>

ANEXOS

ANEXO 1 – Survey aplicado em janeiro de 2012 pelo Projeto de Pesquisa e Desenvolvimento “Avaliação dos Resultados e Proposição de Modelo de Elaboração de Programas de Remanejamento da População Atingida por Empreendimentos Hidrelétricos (2010-2014)”

**PESQUISA AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS E PROPOSIÇÃO DE MODELO DE ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS DE
REMANEJAMENTO DA POPULAÇÃO ATINGIDA POR EMPREENDIMENTOS HIDRELÉTRICOS
UFPel/UFRGS/UFSC**

Questionário n°: _____ Data: __/__/__

Cidade: _____ UF: _____

Localidade/Comunidade: _____

UHE que o remanejou: (1) Barra Grande (2) Campos Novos (3) Machadinho (4) Itá (5) Foz do Chapecó

Tipo de remanejamento: (1)RAR (2)PRR (3)RRC (4)CC (5)Indenização em dinheiro (88)NS (99)NR

1. Gênero **(anote sem perguntar)**: (1) Masculino (2) Feminino

2. Idade: _____

Gostaria de começar nossa entrevista lhe perguntando:

3. **(Anotar a resposta espontânea) Qual é a sua escolaridade?**

- (1) Não estudou
- (2) Fundamental Incompleto
- (3) Fundamental Completo
- (4) Médio Incompleto
- (5) Médio Completo
- (6) Superior Incompleto
- (7) Superior Completo (88)NS (99)NR

Anotar aqui se a informação não está contemplada pelas alternativas

4. O(a) Sr(a) reside aqui faz: _____ anos _____ meses

SITUAÇÃO ANTERIOR E POSTERIOR AO REMANEJAMENTO

Continuando com nossa entrevista,

5. Em qual município o(a) Sr(a) morava antes do remanejamento? _____ (88)NS (99)NR

6. E em qual comunidade residia? _____
(88)NS (99)NR

7. Qual era sua condição anterior? **(Se responder 3, ir para a questão 8)**

(1) Proprietário (2) Arrendatário (3) Outro: _____ (88)NS (99)NR

7.1 Qual era o tamanho da terra? _____ (88)NS (99)NR

8. E qual é a sua condição hoje? **(Se responder 3, ir para a q. 9)**

(1) Proprietário (2) Arrendatário (3) Outro: _____ (88)NS (99)NR

8.1 Que tamanho tem a sua terra hoje? _____ (88)NS (99)NR

9. **(Não fornecer as respostas) Havia benfeitorias na propriedade antiga? E na atual?**

(Se responder 4, ir para a q. 11)

(1) Apenas na antiga (2) Apenas na atual (3) Em ambas (4) Em nenhuma (88)NS (99)NR

10. Quais benfeitorias?

(1)Sim (2)Não (77)NSA (88)NS (99)NR

Especificação	Anterior	Atual
10.1 Moradia		
10.2 Galpões		
10.3 Paiol		
10.4 Chiqueiro		
10.5 Aviário		
10.6 Estrebaria		
10.7 Outras. Quais?		

11. Quem morava com o(a) Sr.(a) antes do remanejamento? Por favor, indique o parentesco, o sexo, a idade, a escolaridade e a principal ocupação dessas pessoas:

11.1 Antes do remanejamento (ANO: _____)

Parentesco	Sexo (M/F)	Idade	Escolaridade	Principal ocupação (1)Lavoura (2)Criações (3)Do Lar (4)Estudante (5)Outra: _____
a.				
b.				
c.				
d.				
e.				
f.				
g.				

11.2 E hoje, quem mora com o(a) senhor(a)?

Parentesco	Sexo (M/F)	Idade	Escolaridade	Principal ocupação (1)Lavoura (2)Criações (3)Do Lar (4)Estudante (5)Outra: _____
a.				
b.				
c.				
d.				
e.				
f.				
g.				

12. Quanto o(a) senhor(a) ganhava antes do remanejamento? _____

(88)NS (99)NR

TOMADA DE DECISÃO

Agora gostaria de passar para outro conjunto de perguntas

13. Quais foram as propostas de remanejamento apresentadas pelo empreendedor para o(a) senhor(a)?

(Múltipla escolha)

- (1)Carta de crédito (2)Indenização (3)Reassentamento Rural Coletivo
(4)Pequenos Reassentamentos (5)Reassentamento em Áreas Remanescentes (88)NS (99)NR

14. De que forma elas foram apresentadas?)? (Múltipla escolha)

- (1)Por escrito (2)Através de visita (3)Por escrito e visita
(4)Reunião da/na comunidade (88)NS (99)NR

15. Todas as opções de remanejamento foram apresentadas no mesmo momento? (Se responder 1, ir para a q. 17)

- (1)Sim (2)Não (88)NS (99)NR

16. Se tivessem apresentado ao Sr. todas as opções ao mesmo tempo, o Sr. teria optado por qual delas?

- (1)Carta de crédito (2)Indenização (3)Reassentamento Rural Coletivo
(4)Pequenos Reassentamentos (5)Reassentamento em Áreas Remanescentes
(77)NSA – (Todas foram apresentadas ao mesmo tempo) (88)NS (99)NR

16.1 Por quê? _____

17. As opções foram apresentadas antes ou depois do início da obra?

- (1)Antes (2)Após (88)NS (99)NR

18. (Não fornecer as respostas) Quantas visitas o Sr. recebeu do empreendedor?

- (1)Uma (2)Duas (3)Três (4)Mais de três (88)NS (99)NR

19. A sua primeira opção foi aceita imediatamente pelo empreendedor?

- (1)Sim (2)Não (88)NS (99)NR

20. Em quanto tempo o Sr. decidiu sobre o tipo de remanejamento depois da apresentação das opções?

- (1)Menos de 6 meses (2)Entre 6 meses e 1 ano (3)Mais de 1 ano (88)NS (99)NR

21. Entre a primeira visita e a efetiva assinatura do acordo de remanejamento quanto tempo se passou?

- (1)Menos de 1 ano (2)Entre 1 e 2 anos (3)Mais de 2 anos (88)NS (99)NR

22. Alguém insistiu para que o Sr. optasse por alguma modalidade? (Se responder 2, ir para a q. 23)

- (1)Sim (2)Não (88)NS (99)NR

22.1 Quem? _____ (88)NS (99)NR

23. O Sr. levou em consideração as opiniões de quem para a decisão por esta opção? (Múltipla escolha)

- (1)Imobiliárias (2)Empreendedor (3)Família (4)MAB (5) Associações (6) Rádio/TV/Jornal
(7)Outros: _____ (88)NS (99)NR

24. O(a) Sr.(a) está insatisfeito ou satisfeito com o remanejamento?

- (1) Satisfeito (2)Insatisfeito (88)NS (99)NR

24.1 Por quê? _____

25. O(a) Sr.(a) acompanhava as discussões sobre a hidrelétrica no jornal, rádio e TV? (Se responder 2, ir para q. 26)

- (1) Sim (2)Não (88)NS (99)NR

25.1 Quem falava mais?

- (1) MAB (2) Empreendedor (3) Governo (88)NS (99)NR

SUSTENTABILIDADE

Agora, vamos falar um pouco sobre o meio ambiente.

26. (Não fornecer as respostas) Sobre a utilização de agrotóxicos e adubos químicos na lavoura, o senhor utilizava na antiga propriedade? E hoje?

(1) Apenas na antiga (2) Apenas na atual (3) Em ambas (4) Em nenhuma (88)NS (99)NR

27. O(a) sr(a) acha que a empresa responsável pela hidrelétrica se preocupa com o meio ambiente?

(1)Sim (2)Não (88)NS (99)NR

28. Vou lhe falar duas frases e gostaria que me dissesse com qual delas o(a) Sr(a) está mais de acordo:

28.1 (1) É mais importante proteger o meio ambiente do que desenvolver a região OU

(2) É mais importante desenvolver a região do que proteger o meio ambiente.

(88)NS (99)NR

E entre essas outras duas frases, com qual o(a) Sr.(a) concorda mais?

28.2 (1)O governo deve preservar o meio ambiente com dinheiro que tem OU

(2) A população deve ajudar com dinheiro o governo para preservar o meio ambiente.

(88)NS (99)NR

TERRITORIALIDADE / CULTURA

O próximo assunto que quero tratar com o(a) Sr(a) é sobre como as coisas eram antes e como ficaram depois do remanejamento.

29. (Não fornecer as respostas) Pensando na propriedade anterior e na atual, qual é a mais produtiva?

(1)Antiga (2)Atual (3)Ambas produzem igualmente (88)NS (99)NR

30. (Não fornecer as respostas) Em relação à sua atividade profissional, ela é melhor desenvolvida hoje ou era melhor antes do remanejamento?

(1)Antes (2)Atualmente (3)Antes e hoje é igual (88)NS (99)NR

31. O(a) senhor (a) ou alguém da família ficou muito triste ou deprimido depois da mudança?

(1)Sim (2)Não (88)NS (99)NR

32. O(a) senhor (a) sente saudades dos vizinhos e da comunidade anterior?

(1)Sim (2)Não (88)NS (99)NR

33. E agora, falando sobre atividades na comunidade, antes e depois do remanejamento:

(1)Sim (2)Não (77)NSA (88)NS (99)NR

	Antes	E agora?
33.1 Havia atividades de lazer na comunidade?		
33.2 O(a) Sr(a) costumava ir nessas atividades?		
33.3 Gostava dessas atividades?		
33.4 Visitava os vizinhos com regularidade?		

34. Sobre as atividades de lazer, o que acontecia?

(1)Sim (2)Não (77)NSA (88)NS (99)NR

Atividades	Antes	E hoje?
34.1 Baile/festas com danças		
34.2 Atividades/campeonatos esportivos		
34.3 Festas religiosas		

34.4 Outras: _____

35. Falando um pouco de como eram as relações com a família e com os vizinhos, na localidade anterior e pensando em como elas estão hoje,

Perguntas	Antes	E hoje?
35.1 Como era a relação com a família? (1)Boa (2)Regular (3)Ruim (88)NS (99)NR		
35.2 Como era a relação com vizinhos? (1)Boa (2)Regular (3)Ruim (88)NS (99)NR		
35.3 (Não fornecer as respostas) Se precisasse viajar por um ou dois dias, o(a) sr(a) poderia contar com vizinhos para cuidar da sua casa/filhos? (1)Sim (2)Talvez (3)Não (88)NS (99)NR		
35.4 Em uma situação de emergência, como doença de um familiar ou falta de dinheiro, o(a) Sr(a) receberia ajuda de: (1)Familiares (2)Vizinhos (3)Ambos (88)NS (99)NR		
35.5 Como você classifica o local de moradia, considerando a casa, a vizinhança, o acesso a serviços públicos, suas atividades profissionais e sociais? (1)Boa (2)Regular (3)Ruim (88)NS (99)NR		
35.6 Você morava perto de seus familiares? (Se responder 2, ir para q. 36) (1)Sim (2)Não (88)NS (99)NR		
35.6.1 Quantos familiares? (Anotar o número) (77)NSA		
35.6.2 Qual era o tamanho da propriedade que a família tinha, em geral? (Anotar) (77)NSA (88)NS (99)NR		

36. Se pudesse escolher, em qual localidade preferia estar?

(1)Antiga (2)Atual (88)NS (99)NR

CULTURA POLÍTICA/CAPITAL SOCIAL

Agora, gostaria de perguntar sobre algumas coisas que acontecem no país.

37. (Não fornecer as respostas) Em primeiro lugar, o(a) Sr(a) se interessa por política?

(1)Sim (2)Mais ou menos (3)Não (88)NS (99)NR

38. O(a) Sr(a) Costuma se informar sobre assuntos políticos?

(1)Sim (2)Não (88)NS (99)NR

39. Como se informa (tanto sobre assuntos políticos quanto assuntos gerais)?

(1)Sempre (2)De vez em quando (3)Nunca (88)NS (99)NR

39.1 Lê jornais	
39.2 Lê revistas semanais ou mensais	
39.3 Escuta rádio	
39.4 Assiste TV	
39.5 Acessa Internet	
39.6 Vai a Reuniões na Igreja	
39.7 Vai a Reuniões na Comunidade	
39.8 Vai a Reuniões no Sindicato	
39.9 Vai a Reuniões no Partido	

40. **(Não fornecer as respostas)** Agora eu vou falar algumas frases e gostaria que o(a) Sr(a) me dissesse se concorda ou não concorda que:

(1)Concorda (2)Concorda em parte (3)Discorda (88)NS (99)NR

40.1. Todos os políticos são corruptos.	
40.2. Os políticos prometem, mas não cumprem.	
40.3. O Estado é eficiente na aplicação dos recursos públicos	
40.4. O governo age apenas para os mais favorecidos	

41. Vou ler quatro ações do governo. Para o(a) Sr(a), qual é a mais importante? **(Anotar 1)** E a segunda mais importante? **(Anotar 2)**

- () Manter a ordem
 () Aumentar a participação dos cidadãos nas decisões importantes
 () Combater o aumento de preços
 () Proteger a liberdade de expressão (88)NS (99)NR

42. Falando sobre governantes, como o(a) Sr(a) avalia o desempenho dos seguintes governantes na época do empreendimento e hoje?

(1)Muito bom (2)Bom (3)Regular (4)Ruim (5)Péssimo (88)NS (99)NR

	Na época	Atualmente
42.1 Presidente da República		
42.2 Governador do Estado		
42.3 Prefeito		

43. De forma geral, o(a) Sr(a) diria que:

(1)Se pode confiar nas pessoas OU (2) Não se pode confiar nas pessoas (88)NS (99)NR

44. **(Não fornecer as respostas)** Das instituições que vou falar, você confia ou não em:

(1)Confia (2)Mais ou menos (3)Não confia (88)NS (99)NR

44.1 Governo Federal	
44.2 Governo Estadual	
44.3 Governo Municipal	
44.4 Partidos Políticos	
44.5 Judiciário	
44.6 Polícia	
44.7 MAB	
44.8 Igreja	
44.9 Associação de moradores	
44.10 Grandes empresas	
44.11 Empreendedor	
44.12 Ministério Público	
44.13 Rádio/TV/Jornal	

45. Para resolver os problemas do país, o que acha melhor?

- (1)Um líder que coloque as coisas no lugar OU
 (2)A participação da população nas decisões do governo (88)NS (99)NR

46. E, falando agora na participação das pessoas, na sua opinião:

(1)Sim (2)Não (88)NS (99)NR

46.1 A participação das pessoas é importante para resolver os problemas no país /região?	
46.2 A colaboração entre pessoas pode contribuir para melhorar a situação no país /região?	

46.3 Se um projeto da comunidade não lhe beneficia diretamente, mas pode beneficiar outras pessoas da sua comunidade, o(a) Sr(a) contribuiria?	
46.4 Para o(a) Sr(a) a opinião da maioria das pessoas é levada em conta no país?	

47. O(a) Sr(a) participa de:

(1)Participa (2)Não (3)Já participou (88)NS (99)NR

47.1 Partidos Políticos	
47.2 Associações Comunitárias	
47.3 Sindicatos	
47.4 Cooperativa	
47.5 Associação de Produtores	
47.6 Igrejas	
47.7 Conselhos Populares/Municipais	
47.8 Abaixo assinados	
47.9 Manifestações/protestos	
47.10 Ocupação de terrenos/prédios públicos	
47.11 Igreja	
47.12 MAB (Se responder 2, ir para q. 48)	

47.13 Desde quando (evento e/ou data)? _____

48. Depois do seu remanejamento, o(a) Sr(a) participou de mobilização de apoio a outros atingidos?

(1)Sim (2)Não (88)NS (99)NR

47.1 Por quê? _____

49. Hoje em dia se tem discutido muito sobre democracia. Para alguns, a democracia é importante, para outros, não é. Na sua opinião, o que significa democracia?

(88)NS (99)NR

50. Agora, gostaria de lhe perguntar se o(a) Sr(a) se identifica com algum partido político? (Se responder 2, ir para a q. 51)

(1)Sim (2)Não (88)NS (99)NR

50.1 Se sim, qual? _____

51. Em relação ao voto, o(a) sr(a):

(1)Considera importante votar (2)Vota porque é obrigatório
(3)Em geral, não vota em eleições (88)NS (99)NR

52. Quando decide seu voto, o que é mais importante?

(1) A pessoa do candidato (2) O partido político a que pertence (88)NS (99)NR

53. Se um candidato lhe oferecesse dinheiro ou cesta básica, em troca de seu voto, o que faria?

(1)Aceitaria e votaria no candidato (2)Não aceitaria trocar o voto
(3) Aceitaria, mas não votaria nele (4) Não aceitaria e denunciaria (88)NS (99)NR

Vamos falar agora sobre qualidade de vida.

54. Como o(a) Sr(a) avalia a qualidade dos seguintes serviços, antes do remanejamento e depois?

(1)Boa (2)Regular (3)Ruim (88)NS (99)NR

Área	Antes	E hoje?
54.1 Saúde		
54.2 Educação		
54.3 Esporte/Lazer/Cultura		
54.4 Transporte		
54.5 Segurança		
54.6 Saneamento básico		
54.7 Habitação		
54.8 Telefonia		
54.9 Energia		
54.10 Políticas agrícolas		

55. Como era (antes do remanejamento) e como está hoje sua saúde?

55.1 Antes (1)Boa (2)Regular (3)Ruim (88)NS (99)NR

55.2 Atualmente (1)Boa (2)Regular (3)Ruim (88)NS (99)NR

56. Como o(a) Sr(a) avalia a sua casa, antes do remanejamento e hoje?

56.1 Antes (1)Boa (2)Regular (3)Ruim (88)NS (99)NR

56.2 Hoje (1)Boa (2)Regular (3)Ruim (88)NS (99)NR

57. O que possuía antes do remanejamento e o que possui hoje em casa?

(1)Sim (2)Não (88)NS (99)NR

	Antes	Atualmente
57.1 Água encanada		
57.2 Luz elétrica		
57.3 Banheiro		
57.4 Telefone		
57.5 Máquina de lavar roupa		
57.6 Refrigerador		
57.7 Freezer		
57.8 TV		
57.9 Antena parabólica		
57.10 Computador		

58. Qual era seu patrimônio antes e o que você possui hoje?

(1)Sim (2)Não (88)NS (99)NR

	Antes	Atualmente
58.1 Trator/microtrator		
58.2 Implementos para trator (arado, grade, escarificador, etc.)		
58.3 Veículo para serviço (Saveiro, C10, Pick-up...)		
58.4 Veículo para passeio		
58.5 Junta de boi		
58.6 Outros: _____		

59. Pensando no bem estar das pessoas, quem é o maior responsável por ele?

(1)As pessoas (2)O governo (88)NS (99)NR

60. Comparando sua situação antes e depois do remanejamento, como considera sua situação e de sua família hoje, quanto a ...

(1)Melhor (2)Igual (3)Pior (88)NS (99)NR

	Atualmente	E para os próximos 5 anos?
60.1 Qualidade de vida		
60.2 Renda familiar		
60.3 Vida comunitária		
60.4 Trabalho		
60.5 Mercado		

61. Antes do remanejamento, o(a) Sr(a) conseguia poupar algum dinheiro no final do mês? (Anotar a resposta) E Hoje em dia? (Anotar a resposta)

(1)Sim (2)Mais ou menos (3)Não (88)NS (99)NR

61.1 Antes	
61.2 Hoje em dia	

62. Se o(a) sr(a) fosse falar da sua situação hoje, a quem reclamaria? (Anotar a resposta) E a quem agradeceria? (Anotar a resposta)

(1)Governo (2)MAB (3)Empreendedor (4)Outro. Quem? (88)NS (99)NR

62.1 Reclamaria para	
62.2 Agradeceria para	

63. Vamos classificar as pessoas que vivem melhor no Brasil no nível 10, e as que vivem pior, no nível 1. Em que nível o(a) Sr(a) se coloca? (Mostrar régua)

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

(88)NS (99)NR

64. Qual sua renda mensal familiar? _____ (88)NS (99)NR

65. Qual o seu estado civil?

(1)Solteiro(a) (2)Casado(a) (3)Desquitado(a) ou separado(a) judicialmente

(4)Divorciado(a) (5)Viúvo(a) (88)NS (99)NR

66. (Não fornecer as respostas) Qual a sua religião?

(1)Católico(a) (2)Luterano(a) (3)Outra: _____ (88)NS (99)NR

67. (Não fornecer as respostas) Qual a sua origem étnica?

(1)Luso brasileira (2)Alemã (3)Italiana (4)Polonesa (5)Indígena

(6)Afrodescendente (7)Cabocla (8)Outra: _____ (88)NS (99)NR

ANEXO 2 – Índice de Capital Social – Variáveis e Peso

Variáveis	Peso
O(a) senhor (a) participa de Associações Comunitárias?	1
O(a) senhor (a) participa de Sindicatos?	1
O(a) senhor (a) participa de Cooperativa?	1
O(a) senhor (a) participa de Associações de Produtores?	1
O(a) senhor (a) participa da Igreja?	1
O(a) senhor (a) participa de Conselhos Populares/Municipais?	1
O(a) senhor (a) participa do MAB?	1
A participação das pessoas é importante para resolver os problemas do país/região?	1
A colaboração entre pessoas pode contribuir para melhorar a situação no país/região?	1
Depois do seu remanejamento, o(a) senhor(a) participou de mobilização de apoio a outros atingidos?	2
De forma geral, o(a) senhor(a) diria que se pode confiar nas pessoas?	2
Se um projeto da comunidade não lhe beneficia diretamente, mas pode beneficiar outras pessoas da sua comunidade, o(a) senhor(a) contribuiria?	1