



Hidronegocio y conflictos socioambientales en el oeste de Santa Catarina, Brasil¹

Hydrobusiness and socio-environmental conflicts in the west of Santa Catarina, Brazil

Silvana Winckler² y Arlene Renk³

Resumen

Este trabajo propone una interpretación de los conflictos socioambientales en la región occidental de Santa Catarina tras la instalación de la Usina Hidroeléctrica de Foz do Chapecó, tomando como elementos de análisis el papel del Estado en la financiación del proyecto, la inversión del sector privado en el ámbito del hidronegocio y las iniciativas de movilización social de las comunidades afectadas en diferentes etapas del proyecto. La presencia estatal antes, durante y después de la instalación del megaproyecto proporciona el soporte institucional de la legalidad, mientras que las disputas sobre la legitimidad de los actores y las demandas se desarrollan en el ámbito social. Metodológicamente, consta de un estudio bibliográfico y documental y de una investigación empírica (entrevistas), realizada en 2019. Se concluye que siguen existiendo conflictos que afectan a Foz do Chapecó Energía y a diferentes categorías de afectados.

Palabras clave:

*Acciones del Estado
Represas
Impacto
socio-ambiental*

¹ Una versión anterior de este trabajo fue publicada en idioma portugués como Winckler, S., & Renk, A. (2022). Hidronegócio e conflitos socioambientais no oeste de Santa Catarina. *Revista História: Debates E Tendências*, 22(3), 34-53.

² Doctora en Derecho. Profesora de los Programas de Posgrado en Ciencias Ambientales y de Derecho, Unochapecó, Brasil. Email: silvanaw@unochapeco.edu.br

³ Doctora en Antropología Social. Profesora de los Programas de Posgrado en Ciencias Ambientales y de Derecho, Unochapecó, Brasil. Email: arlene@unochapeco.edu.br

Abstract

Keywords:

State actions.

Dams.

Social and

environmental impacts.

This study proposes a view of the socio-environmental conflicts in the western region of Santa Catarina after the installation of Foz do Chapecó Hydroelectric Power Plant, taking as elements of analysis the state financing of the work, the hydro business private investment and the social mobilization of the affected villages in different stages of the implantation. State presence, before, during and after the installation of the mega-project, offers the institutional support of legality, while disputes over the legitimacy of actors and demands are developed in the social field. Methodologically, it consists of a bibliographical and documentary survey, as an empirical research (interview) carried out in 2019. We conclude that there remain conflicts that oppose, on one hand, the Foz do Chapecó Energia Company and, on the other, different affected people categories.

Introducción

En el actual escenario brasileño, el aparato estatal, plasmado en planes y programas de gobierno, leyes, reglamentos, edictos, etc., se basa en la economía que, por más que se liberalice, da paso a acciones estatales desarrollistas. Este aspecto fue claramente perceptible en la propuesta de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en materia de inversiones en los años 50, sobre la sustitución de importaciones por la industrialización nacional; y en la década siguiente, sobre las reformas para desbloquear la industrialización. Posteriormente, la atención se centró en la diversificación pro-exportadora, como se revela en la historia de la CEPAL (COMISIÓN..., 2018). En un contexto neoliberal, con la privatización de las empresas estatales, la acción del Estado está presente en la dirección de las políticas públicas y en la planificación de sectores considerados estratégicos, como la energía. Por un lado, está el ámbito legal que sustenta y orienta las acciones; por otro, la definición de las prioridades estatales de financiación.

El Estado brasileño, como Juno, tiene dos caras: la democrática, con una Constitución que garantiza los derechos, considerada

avanzada - el Congreso Nacional ratifica declaraciones y pactos internacionales sobre derechos, elogiando la posición del Estado brasileño en el ámbito internacional; Por otro lado, la perspectiva estatal que prevalece bajo la economía liberalizada ha presentado algunos desajustes frente a los derechos humanos, como lo revelan los estudios sobre conflictos socioambientales derivados de grandes proyectos de infraestructura (Zhourri; Oliveira, 2007; Vainer, 2008; Baron, 2012; Rocha, 2012; Renk; Agnolin; Winckler, 2014; Renk; Winckler, 2017; Winckler; Renk, 2019).

En décadas pasadas, el sector energético brasileño fue fuertemente movilizado por las inversiones del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) de los gobiernos de Lula y Dilma (2003-2010; 2011-2016). La lectura política del momento señalaba la necesidad de invertir fuertemente en la producción de energía, necesaria para calentar las actividades económicas, especialmente la producción industrial.

Entre las alternativas tecnológicas para la producción de energía, la energía hidráulica demostró ser más barata y/o menos perjudicial para el medio ambiente, en comparación con la producción termoeléctrica, derivada de los combustibles fósiles, la energía solar y la eólica. En aquel momento no se planteó la ampliación de la infraestructura energética con el recurso a las centrales nucleares.

La central hidroeléctrica de Foz do Chapecó fue una de las obras incluidas en las acciones del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), implementado por el gobierno federal brasileño en 2007. Como ha ocurrido en otros grandes proyectos en todo el país, en su construcción han intervenido actores y mediadores de distintos matices y tamaños, con su capital en juego. Los conflictos se configuran en todas las etapas del proceso: desde los estudios iniciales para la autorización de la obra hasta el llenado del lago y las “secuelas” de los impases restantes a través del Ministerio Público Federal y el Poder Judicial.

Utilizamos, en estos análisis, información obtenida en el trabajo de campo (entrevistas y observaciones) desarrollado en la colonia de pescadores Z-29, de Chapecó (SC), en el año 2019, notas tomadas en las audiencias públicas, noticias publicadas en periódicos regionales, sitios web oficiales de los Ministerios del Gobierno, así como fuentes secundarias.

1. La presencia del estado en el sector energético brasileño

La presencia del Estado brasileño en el sector de la energía se ha hecho sentir, sobre todo, en la garantía de la financiación pública de las obras de infraestructura (inversiones del PAC), en la regulación del sector, a través de la Agencia Nacional de Energía

Eléctrica (ANEEL), y en el procedimiento de concesión de licencias ambientales para las actividades que tienen impacto en el medio ambiente, a través del poder de policía plasmado en las resoluciones del Consejo Nacional del Medio Ambiente (Conama) y en la actuación del organismo ejecutor, el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (IBAMA). A continuación, detallaremos cada una de estas formas de inserción del Estado en el sector hidroeléctrico.

El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) fue instituido por el gobierno federal brasileño mediante el Decreto N° 6.025 del 22 de enero de 2007, y lanzado el 28 de enero de 2007. Abarcó un conjunto de políticas económicas destinadas a acelerar el crecimiento económico de Brasil, destinando inversiones de alrededor de 503,9 mil millones de reales para obras de infraestructura. Teniendo en cuenta el déficit energético brasileño, evidenciado en la “crisis de los apagones” (2001 y 2002), que comprometió seriamente las perspectivas de crecimiento industrial, más de la mitad de los recursos del PAC (274.000 millones) se destinaron a financiar el sector energético - las mayores sumas beneficiarían al sector del petróleo y del gas natural. La generación y transmisión de electricidad contó con inversiones de más de R\$ 77 mil millones (BRASIL, 2012).

La central hidroeléctrica de Foz do Chapecó fue uno de los proyectos previstos para su ejecución en la cuenca del río Uruguay que partió del estudio del potencial energético realizado en la década de 1960 por el gobierno militar, proyecto retomado en la década de 1990, tras la privatización del sector eléctrico. Forma parte de la estrategia de dotar al país de las infraestructuras necesarias para la reanudación del crecimiento económico (SANTOS, 2003). Como primer emprendimiento del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), en términos de financiación, recibió R\$ 1,6 mil millones del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

Foz do Chapecó Energia S/A es la empresa gestora de la Usina Hidrelétrica Foz do Chapecó. La inauguración de la planta tuvo lugar el 30 de diciembre de 2010, cuando entró en funcionamiento la tercera de las cuatro unidades generadoras, con la presencia de autoridades del sector eléctrico y dirigentes políticos de la región de influencia. La última unidad generadora entró en funcionamiento en marzo de 2011.

Se espera que la central hidroeléctrica de Foz do Chapecó pueda satisfacer el equivalente al 25% del consumo de energía del estado de Santa Catarina y el 18% del consumo de Rio Grande do Sul. Los municipios directamente afectados por la formación del lago están recibiendo la Compensación Financiera por el Uso de los Recursos Hídricos (CFURH), también conocida como regalías; todos los municipios

afectados por el proyecto, directa o indirectamente, recibieron inversiones como mitigación de impactos negativos, compensación por daños o compensación ambiental.

La central hidroeléctrica de Foz do Chapecó fue una de las obras prioritarias del primer Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC), implementado por el gobierno federal brasileño durante el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva. Con una potencia instalada de 855 MW, consumió recursos de alrededor de R\$ 2,64 mil millones, siendo la mayor tajada de este recurso proveniente de fuentes públicas, vía BNDES (Foz do Chapecó Energia, 2018). Forma parte del sector denominado “hidronegocio”. Tomamos la expresión de Batista y Miranda (2019, p. 117):

La historia de los ríos amazónicos como lugares de “negocios”, aquí abordada, está vinculada a la producción historiográfica de registros de usos y representaciones del agua. Dialoga con las discusiones contemporáneas que involucran a sectores de los movimientos sociales que han sistematizado la terminología “hidronegociaciones” para nombrar los mandatos políticos y económicos guiados por la relación mercantil con el agua. Se entiende por hidronegocio, literalmente, todo tipo de negocio que implique agua (Malvezzi, 2012), ya sea el negocio del agua embotellada, el riego agrícola comercial, la privatización de las fuentes de agua o la construcción de represas para la producción de energía hidroeléctrica, entre otros.

Etges y Baron afirman que “La energía eléctrica que era considerada un servicio, se ha convertido en una mercancía que mueve miles de millones anualmente, caracterizando lo que se denomina en este trabajo como Hidronegocio” (2017, p. 77). Refiriéndose específicamente al sector de la energía, los autores mencionan: “Para Vainer (2008), que señaló el uso de la categoría Hydro-business, se trata, en sentido estricto, de un neologismo. La electricidad se transforma en una mercancía y se comercializa en los mercados nacionales y extranjeros como cualquier otro producto” (Etges; Baron, 2017, p. 77).

El hidronegocio se instaló en la cuenca del río Uruguay por acción del Estado. Siguió la privatización del sector, con intensa participación de empresarios brasileños en la formación de consorcios empresariales que se beneficiaron de las inversiones públicas. Entre los principales segmentos se encuentran las industrias del acero, el aluminio y el cemento. Últimamente se observa la internacionalización del capital que posee las acciones de las centrales eléctricas: Engie (Bélgica), Three Gorges (China), State Grid (China), por ejemplo.

2. Agencia Nacional de Energía Eléctrica - ANEEL

Hasta mediados de los años 90, el sector energético brasileño era un monopolio estatal. La reestructuración y privatización del sector se produjo en 1995, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, con la promulgación de la Ley General de Concesiones (ley 8.987). En consonancia con la Constitución de 1988, esta ley exigía que las concesiones se hicieran mediante licitación. Otra ley federal, la Ley n° 9.074, prorrogó por 20 años las concesiones de las centrales hidroeléctricas que estaban en construcción. Aquellos cuyo calendario de ejecución se retrasó se vieron obligados a incorporar la inversión privada (FERREIRA, 2000).

Para gestionar los intereses en juego, se creó la Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL), un organismo regulador con naturaleza jurídica de autarquía federal, que forma parte de la administración pública indirecta. La ANEEL fue creada por la Ley n° 9427 de 26 de diciembre de 1996 y está vinculada al Ministerio de Minas y Energía. La misión de la ANEEL es “[...] proporcionar condiciones favorables para que el mercado de la energía eléctrica se desarrolle con equilibrio entre los agentes y en beneficio de la sociedad”. (BRASIL, 2013).

La centralidad de la ANEEL en la expansión del sector hidroeléctrico se debe a la competencia de esta agencia reguladora para realizar subastas de concesiones de proyectos de generación y transmisión de energía. Los anuncios que regulan estas subastas establecen los requisitos de competencia y las obligaciones de los concesionarios. La subasta pública estipula la oferta de pago para obtener la concesión de uso de bienes públicos en la explotación del aprovechamiento hidroeléctrico. A la subasta le sigue la firma del contrato de concesión, que se firmará entre la autoridad concedente, a través de ANEEL, y el concesionario.

La UHE Foz do Chapecó estaba contemplada en el anuncio de subasta n. 002/2001-ANEEL. El respectivo contrato de concesión preveía un plazo de 35 (treinta y cinco) años, a partir de la fecha de su firma, pudiendo ser prorrogado de acuerdo con las cláusulas preestablecidas.

3. Licencias Ambientales

La Constitución Federal de 1988 y la Ley 6.938/1981 determinan que las actividades con potencial para causar un impacto significativo en el medio ambiente deben ser autorizadas y, en casos específicos, precedidas de un Estudio de Impacto Ambiental

(EIA) y del correspondiente Informe de Impacto Ambiental (RIMA).

La concesión de licencias es un proceso administrativo que encuentra su fundamento legal en el poder de policía, definido en el artículo 78 del Código Tributario Nacional.

Por tratarse de un proceso complejo y que involucra intereses difusos, el licenciamiento ambiental debe cumplir con los principios mencionados en el artículo 37 de la Constitución Federal, a saber: legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia. La concesión de licencias ambientales puede requerir una serie de procedimientos específicos, determinados por la agencia de concesión de licencias, incluida la celebración de una audiencia pública en la que participen varios segmentos de la población interesados o afectados por la empresa.

La definición del órgano concedente deberá tener en cuenta lo dispuesto en la Ley Complementaria n° 140/11, en sus artículos 7, 8 y 9 (BRASIL, 2011), que adopta como parámetros la extensión del área de influencia de la empresa y su naturaleza. Así, por ejemplo, corresponde a la agencia federal de medio ambiente, el Instituto Brasileño de Medio Ambiente (IBAMA), autorizar las actividades que puedan proyectar impactos ambientales en dos o más estados (y/o Distrito Federal/territorio), las situadas en zonas fronterizas con otros países, las destinadas a procesar material radiactivo o que utilicen energía nuclear, las que constituyan bases o empresas militares, las centrales hidroeléctricas con capacidad instalada igual o superior a 300 megavatios y las actividades ubicadas o desarrolladas en tierras indígenas y en unidades de conservación establecidas por el Gobierno Federal. Las demás empresas, no contempladas extensamente en la lista del artículo 7, XIV, podrán ser licenciadas por organismos ejecutivos estatales o municipales, siempre considerando los límites de incidencia del impacto.

La Ley de Política Ambiental Nacional otorgó a la Conama la facultad de establecer procedimientos para la concesión de licencias de actividades efectiva o potencialmente contaminantes. Con base en este poder legislativo, la CONAMA emitió las Resoluciones 001, del 23 de enero de 1986, que trata del informe de impacto ambiental, y 237, del 19 de diciembre de 1997 (BRASIL, 1997), que regula aspectos del licenciamiento ambiental.

El concepto de “medio ambiente” implica factores sociales, culturales, físicos, naturales y económicos, diferenciándose de la “naturaleza” en que abarca al ser humano en todas sus formas de organización social, y no se limita a los bienes naturales. El impacto ambiental, por su parte, es una modificación repentina causada al medio

ambiente. Para entender el significado de esta modificación, es necesario un análisis cuidadoso de las alteraciones ambientales causadas. En la Resolución 001/1986 del Conama, artículo 1, se define el “impacto ambiental” de forma amplia:

Art. 1 El impacto ambiental es cualquier cambio en las propiedades físicas, químicas y biológicas del medio ambiente, causado por cualquier forma de materia o energía resultante de las actividades humanas que afectan directa o indirectamente: I - la salud, la seguridad y el bienestar de la población; II - las actividades sociales y económicas; III - la biota; IV - la calidad de los recursos ambientales.

Toda acción producida por el hombre repercute en el equilibrio de los ecosistemas. De esta constatación se deriva la necesidad de reflexionar sobre las consecuencias de la intervención humana en los procesos naturales y culturales que configuran las bases físicas, químicas, biológicas y las formas de vida que llamamos “medio ambiente”.

Desde esta perspectiva, todo impacto ambiental es el resultado de la intervención humana en el medio ambiente. Los procesos espontáneos pueden repercutir en la calidad del medio ambiente y afectar, de forma positiva o negativa, a la vida en el Planeta. Sin embargo, la definición legal de “impacto ambiental” vincula la alteración de las condiciones físicas, químicas y/o biológicas y las formas de vida a las actividades humanas.

Los contratos de concesión para la explotación de centrales hidroeléctricas firmados entre la ANEEL, en representación del Estado brasileño, y los concesionarios ganadores de las subastas de energía condicionan el compromiso de obtener las licencias ambientales necesarias en cada etapa (licencia preliminar, licencia de instalación y licencia de explotación).⁴

4. Represas en la cuenca del Río Uruguay

La cuenca hidrográfica del río Uruguay abarca el 2% del territorio brasileño, con 174.612 km². Se encuentra en el sur del país, entre los estados de Santa Catarina y Rio Grande do Sul. Su río principal, el Uruguay, tiene una longitud de 2.200 km y divide, en su tramo nacional, los territorios de Santa Catarina y Rio Grande do Sul, se extiende en suelo argentino y uruguayo y llega a su desembocadura en la cuenca del

⁴ Véase, por ejemplo, la cláusula séptima, XII del contrato de ANEEL con el Consórcio Foz do Chapecó, que trata de los deberes del concesionario y de las condiciones de explotación del aprovechamiento hidroeléctrico: “[...] respetar la legislación ambiental y de recursos hídricos, adoptando todas las medidas necesarias con los organismos ambientales y de recursos hídricos para obtener las licencias y autorizaciones, por su cuenta y riesgo, cumpliendo todos sus requisitos, observando los plazos legales de análisis de los proyectos por los organismos ambientales y comprometiéndose con la calidad de la información que pueda ser solicitada por el organismo ambiental. (BRASIL. Ministerio de Minas y Energía. ANEEL. Contrato de concesión n. 128/2001 - ANEEL - AHE Foz do Chapecó Fl. 5/19).

Plata. Históricamente, el río Uruguay desempeñó un papel decisivo en los períodos de desarrollo de esta región, como medio de transporte de madera de la mano de los balseiros (Bavaresco, 2005; Bellani, 2006). Actualmente, tiene un papel relevante en las actividades agroindustriales, especialmente en la cultura del arroz de regadío, en el estado gaucho, y en el potencial hidroeléctrico (Santa Catarina, 2008). Debido a las características hidrográficas del territorio brasileño, los gobiernos han optado por la generación de electricidad principalmente a través de centrales hidroeléctricas. En 2020, representarían el 65,2% de la generación de electricidad, según datos del Ministerio de Minas y Energía en el informe de Balance Energético Nacional (Brasil, 2021).

Aunque se acepte la necesidad de ampliar el suministro de electricidad en Brasil para satisfacer las demandas del desarrollo económico y social, esta opción ha generado numerosas controversias en relación con los impactos ambientales, sociales y culturales producidos por el modelo tecnológico utilizado en el represamiento, en el que se bloquea completamente el curso del río y se forman lagos. En las últimas décadas, algunas iniciativas han aumentado la diversidad de proyectos hidroeléctricos, dividiendo el uso de la cuenca hidrográfica en pequeñas, medianas y grandes centrales; aun así, se ha mantenido el concepto de bloqueo del caudal del río. Los proyectos de instalación de centrales eléctricas en el río Madeira (HPP Santo Antônio y Jirau) y en el complejo energético del río Tapajós (que incluye cinco centrales) se han implementado con nuevas tecnologías que permiten mantener el curso y el caudal de los ríos, atendiendo, en parte, a las especificidades de la ictiofauna local y permitiendo el mantenimiento de las actividades culturales y socioeconómicas tradicionales de las poblaciones ribereñas. Eletrobrás, empresa del Ministerio de Minas y Energía, ha publicitado este nuevo enfoque como “energía para el bien” en su material publicitario institucional, difundido en varios medios de comunicación (Agnolin, 2012).

La cuenca hidrográfica del río Uruguay, sección nacional, cuenta con un estudio de aprovechamiento de la década de 1960, realizado por la Comisión de Estudios Energéticos de la Región Sur (Enersul), con revisiones en décadas posteriores, debido a la dinámica de las necesidades energéticas del país; aproximadamente el 70% del aprovechamiento propuesto ya ha sido ejecutado. Aunque la explotación de la cuenca del río Uruguay fue revisada en la década de 1990, con nuevas reglas para el sector y el redimensionamiento de los proyectos, con represas más pequeñas, subdividiendo la explotación anteriormente propuesta, todos los emprendimientos utilizan el bloqueo del curso del río, influyendo drásticamente en la realidad socioeconómica y cultural de las poblaciones afectadas.

La transformación de un medio lóxico (un río de caudal rápido) en uno léxico (un lago) tiene un impacto en la fauna regional, especialmente la piscícola, y en la configuración florística, además de desplazar a las familias ribereñas, principalmente agricultores y pescadores artesanales. La formación del lago inunda las tierras agrícolas y altera la calidad del agua, provocando la desaparición de especies de peces de valor económico y nutricional para los habitantes de las riberas.

En cuanto a los impactos resultantes de la construcción de la presa, se realizan varios esfuerzos para mitigarlos, minimizarlos y compensarlos, de acuerdo con la legislación ambiental brasileña y la dimensión del proyecto hidroeléctrico, así como con las características ambientales del área de influencia. Este proceso se traduce en un conjunto de acciones que se desencadenan directamente con los municipios y las poblaciones afectadas. En el caso de la Central Hidroeléctrica de Foz do Chapecó, todos los proyectos están detallados en un documento denominado Programa Básico Ambiental - PBA (ECSA, 2003).

Los registros señalan que, de los trece alcaldes de los municipios directamente afectados por la UHE Foz do Chapecó, inicialmente sólo dos estaban en contra del emprendimiento. Con los cambios resultantes de las demandas municipales en los últimos años del proyecto, hubo un alineamiento de tal manera que todos los representantes del ejecutivo se mostraron a favor del emprendimiento, tomándolo como referencia para el desarrollo regional y para que el turismo se incrementara con la formación del lago. Sin embargo, desconocían la exigencia legal del Plan de Conservación y Aprovechamiento del Entorno de los Embalses Artificiales (PACUERA) como requisito para acceder al lago y ocupar sus orillas en cualquier circunstancia. Siguieron la lógica de la inevitabilidad del trabajo (Zhourri; Oliveira, 2007) y esperaron sacar el máximo provecho de él como una empresa que favorecería el crecimiento de los municipios y de la región (Agnolin; Winckler; Renk, 2012).

5. Afectados

La construcción de un proyecto de la envergadura de la UHE Foz do Chapecó es inherente al surgimiento de la categoría “afectado”, que, a su vez, es una construcción social observable en el transcurso de las obras, con efectos objetivos y subjetivos en los grupos sociales obligatoriamente involucrados en el proyecto de los “otros”. El reconocimiento de la categoría de “afectado”, cuando se produce, se da dentro de determinadas circunstancias, como las tangibles a la materialidad de las aguas y compensadas a través de la monetarización del impacto. El no reconocimiento se

caracteriza por la obliteración de otros grupos, como las minorías sociales más vulnerables. Incluso cuando hay una compensación monetaria, ésta no se produce necesariamente sin conflicto.

“Afectado” es una categoría construida bajo un amplio espectro denotativo, ya sea en la disputa por la inclusión de quienes reclaman esta condición, o la exclusión por parte de quienes arbitran los criterios, por más que el Estado objetive los requisitos de legitimidad de la condición de afectado. No se puede olvidar que esta identidad se construye y se activa ante la convicción sobre la inevitabilidad del trabajo (Zhouri; Oliveira, 2007) y ante la retórica del desarrollo que lo sustenta (Ribeiro, 2008). Tomados en su particularidad, los afectados pueden ser clasificados, tipologizados, a veces como piezas de estudio; a veces como piezas de una población peligrosa, rebelde, cuando se resisten a la obra, al activarse los mecanismos de la legalidad en detrimento de la legitimidad (Rocha, 2014); a veces como guardianes de la miseria (Zhouri; Oliveira, 2007); a veces como reconocedores del progreso resultante de la obra -según el lugar desde el que se mire y las razones por las que se interpreta el hecho. En el conjunto de estudios sobre el tema, tal vez se presenten como refugiados del desarrollo (Giongo et al., 2017) o víctimas del desarrollo (Renk, Winckler, 2017) -tomados acumulativamente-, de una sucesión de represas construidas a lo largo del territorio brasileño.

Al no tipificar, sino tomar los registros, como en los estudios de Rocha (2012), Barón (2012) y Agnolin (2012), específicamente referidos a la PCH de Chapecó Foz, y Reis (2001) y Vainer (2008), respecto a otras PCH, se observa que las relaciones son tensas entre los afectados y los empresarios. En primer lugar, está la cuestión de lo que se reconoce como afectado: a pesar de las reticencias y la oposición al proyecto, en última instancia, ante la urgencia del proyecto y su avance físico, todos se consideran afectados y con derecho a indemnización, lo que no significa que estén de acuerdo con el proyecto. En segundo lugar, por parte del promotor está la elección de los afectados: siempre considerará que hay un mayor número de solicitantes que los que efectivamente se verían afectados -este es un punto de disputa que puede ser objeto de acciones legales por parte de los excluidos de ser afectados-. El tercer aspecto consiste en el cálculo de la valoración: por parte del empresario predomina la lógica de la economía formal; los afectados, en general, tenderán a valorar la lógica de la economía sustantiva (Polanyi, 1980), es decir, la incrustada en lo social -la propiedad, la inversión familiar en ese lugar, el huerto, la fuente de agua, la huerta, la red de sociabilidad, es decir, elementos intangibles desde el punto de vista del mercado.

Por un lado, el Consorcio de Foz do Chapecó utiliza los preceptos de la economía formal para las compensaciones, con la creación de comisiones, sin el apoyo de interlocutores históricos, como el Movimiento de Afectados por las Represas (MAB), deslegitimado por el empresario como agente de negociación. El consorcio creó comités de diálogo y negociación. En el lado de Santa Catarina, se creó la Associação Mista dos Atingidos (AMISTA - Asociación Mixta de Afectados por las Represas) para actuar como mediadora en la comisión negociadora; en el lado de Rio Grande do Sul, se optó por comités municipales con el apoyo de los Sindicatos de Trabajadores Rurales, que incluyeron a la Associação de Proteção do Meio Ambiente (APAN - Asociación para la Protección del Medio Ambiente) como parte en la negociación.

La composición de estos nuevos mediadores, especialmente AMISTA, distaba mucho de representar a quienes vivían y obtenían sus ingresos familiares de las tierras que se iban a inundar o de las aguas del río.

Por otra parte, además de entrar en el ámbito del mercado de bienes del agua (Bourdieu, 2007), estamos en disputa con las matrices de medición, bajo los efectos de los procesos y cálculos. Esto no significa que la población los desconozca totalmente, sino que no participó en el cálculo efectivo, y que hubo asimetría entre las lógicas de los grupos, como ya fuera mencionado.

6. Los ojos rasgados del EIA/RIMA

Hay que considerar que el Estudio Socioambiental de la UHE Foz do Chapecó se basa en la lógica de la economía formal. Sin embargo, en el mismo continuo temporal, hay grupos que comparten, si no en su totalidad, al menos en parte, la economía moral, en el sentido atribuido por Thompson (1987) -se insertan aquí los ofuscados en los estudios ambientales, como los pueblos indígenas y los pescadores.

En cuanto a los pueblos indígenas, nos referimos a los kaingang que, después de la vida urbana en Chapecó, fueron reagrupados en Aldeia Condá; y los pescadores artesanales, los de las colonias conocidas como Zona 29, en Chapecó, y Zona 35, en São Carlos - estos grupos no fueron incluidos en el EIA/RIMA. El territorio tradicional de los kaingang se extiende desde São Paulo hasta Rio Grande do Sul, un espacio por el que tradicionalmente han transitado. Durante la construcción de la central hidroeléctrica de Itá, el eje central de la obra fue desviado debido a la presencia de indígenas. El Plan Básico Ambiental de la PCH Foz do Chapecó menciona la presencia de grupos indígenas en la región de manera genérica; el lenguaje del EIA/RIMA, al referirse a los pueblos kaingang y guaraní, evoca el pasado y hace mención de áreas de influencia indirecta de la PCH Foz do Chapecó en tierras indígenas ubicadas en la región.

Las relaciones de la Kaingang con el consorcio responsable de la construcción de la UHE Foz do Chapecó están determinadas en el Aviso 002/2001 de la ANEEL, que estableció un plazo de ajuste de conducta de este organismo regulador y de la FUNAI con vistas a la adquisición de los terrenos que constituirían la futura Aldea Condá. Las acciones para obtener el terreno no fueron pacíficas, dando lugar a una Acción Civil Pública, exigida por el Ministerio Público Federal. La Aldea Condá, establecida en un área de 2.300 hectáreas, fue aprobada en mayo de 2016. No se menciona la consulta, al tratarse de pueblos indígenas y tradicionales, en los términos del Convenio 169 de la OIT.

En cuanto a los pescadores, lo que se menciona en el estudio medioambiental (EIA/RIMA) es la pesca como ocio, no como actividad profesional. La pesca profesional no se reconoció hasta más tarde, en el Plan Básico Ambiental (PBA). Paradójicamente, los pescadores artesanales profesionales, un segmento ausente en los documentos, fueron los que surgieron y ganaron visibilidad en la sociedad regional durante las batallas en torno a la construcción de la represa.

Con el llenado del lago y la inminencia de la pérdida de su fuente de ingresos, el segmento de las colonias de pescadores comenzó a aparecer con relativa frecuencia en los medios de comunicación. Por un lado, hubo acciones para descalificar a los pescadores cuestionando la legitimidad de la categoría, empezando por el número de licencias emitidas. Sin embargo, la actuación del Ministerio de Pesca y de los concejales locales legitimó las reivindicaciones de los pescadores. En junio de 2008, los concejales de Chapecó y el MAB movilizaron a la Comisión Nacional Especial de Derechos Humanos, formada por el Ministerio Público Federal, el Fiscal General de la Unión, representantes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Medio Ambiente. En las negociaciones, siguen exigiendo que se reconozca que los pescadores profesionales existen, viven y ejercen actividades económicas en la zona afectada, y pretenden que se les incluya en las negociaciones y los documentos. También exigieron, en esa ocasión, el acceso al Crédito Rural y a la Carta de Crédito Rural a efectos de liquidación.

Si los pescadores, desde la invisibilidad total, se hicieron presentes y se reconocieron como actores, este hecho no significó homogeneidad y acuerdo interno dentro de la categoría. El consorcio negoció por separado con los pescadores de las distintas colonias. En una de ellas, dada la vertiente más combativa, las negociaciones con el consorcio llegaron a un punto muerto; la colonia de pescadores de São Carlos, la Z-35, obtuvo algunos beneficios, como un barco para el transporte por el río, una sede

urbana en una zona noble de la ciudad, y sus miembros tuvieron acceso a recursos financieros. En ambas colonias, la discusión sobre la viabilidad de la pesca se mantiene antes del represamiento del río.

Trabajando dentro de la lógica de la inevitabilidad de la construcción de emprendimientos, ya sea la Foz do Chapecó o las Pequeñas Centrales Hidroeléctricas previstas para los afluentes del río Uruguay, los consorcios energéticos movilizan a la sociedad y a las instituciones científicas, abriendo avisos públicos para cumplir con la ley, como registros y rescates históricos, educación ambiental, programas de recuperación de ictioflora/fauna, construcción de equipamientos comunitarios, pavimentación de caminos vecinales dentro de los municipios. El poder de negociación, en estos casos, apunta a la desigualdad de poder de los agentes.

Si observamos con más detenimiento la actuación procesal de los distintos agentes, observamos que los informes y dictámenes no siempre presentan la fiabilidad deseada, cuestión que entra dentro de la dimensión ética de los profesionales que los elaboraron. Por un lado, la población local no puede apropiarse de los instrumentos legales que, teóricamente, estarían a su disposición; por otro, a pesar de la exigencia legal de disponer de informes, las empresas también han sido parsimoniosas y hacen oídos sordos a las demandas de lectura y análisis. Cabe mencionar que los profesionales contratados por avisos públicos para rescatar artefactos culturales no han respondido como se esperaba, cumpliendo sólo parcialmente lo contratado -aunque la dimensión ética en la responsabilidad del cumplimiento de las acciones es un asunto privado (profesional).

Una fracción de la población también hace uso del clientelismo, en un intento de obtener ventajas con las empresas constructoras. Los ayuntamientos y las poblaciones de la región de influencia de las obras exigían filantropía empresarial. Las coyunturas cambian, los agentes se mueven, se hacen alianzas y se presentan rupturas. En un momento, observamos la estrecha relación que se establece entre los alcaldes y el consorcio, la búsqueda de recursos financieros para la compra de computadoras para las escuelas públicas, la pavimentación de caminos de acceso a los municipios involucrados; en otro momento, el Proyecto Básico Ambiental habla del potencial turístico que se implementará con la obra - en este sentido, el consorcio promueve seminarios sobre turismo, deseando ser el “vector de desarrollo turístico de la región” (Diário do Iguçu, 30 de julio de 2007, p. 7). Por ello, la empresa ha creado su programa de generación de ingresos, denominado Novo Rumo, con el fomento de asociaciones, como la Associação Encontro das Águas y la Associação Pontal da Serra.

Existe la responsabilidad social, la de los balances sociales, pero también la filantropía, que, en sentido estricto, no debe practicarse necesariamente. Como ejemplo, en el periódico Diário do Iguaçu, la Coluna da Foz presentó el 19 de diciembre de 2007:

Foz do Chapecó apoya la fiesta de Navidad en Alpestre - en diciembre la fiesta organizada por el programa PSF [Programa de Salud de la Familia] del municipio, junto con el SICREDI, reunió a 500 personas de los municipios. Foz apoyó el evento con la donación de juguetes y dulces que fueron distribuidos por Papá Noel. Amplio programa de juegos y juguetes.

Consideraciones finales

El aparato estatal precede a los emprendimientos hidroeléctricos, ya sea en forma de leyes que guían el proceso de licitación, o a través de agencias reguladoras que median las relaciones entre el capital privado y las políticas estatales. Las obras, tomando como ejemplo el caso de la UHE Foz do Chapecó, por un lado, se insertan en el PAC como signos de progreso y desarrollo social y económico; por otro lado, se inscriben en la lista de intervenciones ambientales que dan lugar a movilizaciones sociales contra el Estado por el incumplimiento de medidas sancionadas por éste, como la asignación de tierras para la colocación de indígenas kaingang (Aldea Kondá), en el caso estudiado, y la indemnización de la población ribereña (desplazados, pescadores).

La tensión entre diferentes intereses y la disputa entre actores en busca del monopolio de la legitimidad de la representación de los “afectados” activa los capitales en juego y hace del Estado un actor a veces lábil (para hacer cumplir las restricciones ambientales), y otras veces temerario, como en el uso de la fuerza policial y la criminalización de los movimientos de resistencia. En este escenario, el interés del gobierno transpira, como el de poner en marcha los proyectos de la PAC, y luego corresponde a los organismos ambientales y al Ministerio Público (federal y estatal) resolver los eventuales bloqueos, garantizando hasta cierto punto la legalidad de las intervenciones. Una vez concluidos los trabajos, sigue habiendo insatisfacción en cuanto a la calidad de la información proporcionada a la población y la falta de legitimidad del proceso en su conjunto.

Una parte de los afectados, no satisfechos con las indemnizaciones o no reconocidos como tales, trataron de judicializar las demandas. Los tribunales no han reconocido estas reclamaciones, lo que supone un nuevo revés para quienes postulan una interpretación amplia del concepto de afectados y del impacto ambiental derivado de las represas, como los pescadores que han visto inviable su actividad profesional por las transformaciones del medio acuático.

Referencias

- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS – ANA. *Bacias Hidrográficas, 2010*. Disponível em: <<http://www2.ana.gov.br/Paginas/portais/bacias/uruguai.aspx>>. Acesso em: jun. 2022.
- AGNOLIN, Gilberto Luiz. *Identidade e cultura pesqueira no rio Uruguai*. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais de Dinâmicas Regionais) – Universidade Comunitária da Região de Chapecó, Chapecó, 2012.
- AGNOLIN, Gilberto Luiz; WINCKLER, Silvana; RENK, Arlene. *Disputas e debates em torno do PACUERA do reservatório da UHE Foz do Chapecó – SC*. 2012. Disponível em: <<https://silo.tips/download/disputas-e-debates-em-torno-do-pacuera-do-reservatorio-da-uhe-foz-do-chapeco-sc>>. Acesso em: jun. 2022.
- BARON, Sadi. *UHE Foz do Chapecó: estratégias, conflitos e desenvolvimento regional*. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais de Dinâmicas Regionais) – Universidade Comunitária da Região de Chapecó, Chapecó, 2012.
- BATISTA, Iane Maria da Silva; NÓBREGA, Leila Mourão. Os “hidronegócios” dos rios da Amazônia. *Revista História Brasileira*, 39(81), p. 117-139, May-Aug, 2019.
- BAVARESCO, Paulo Ricardo. *Ciclos econômicos regionais: modernização e empobrecimento no extremo oeste catarinense*. Chapecó: Argos, 2005. 219 p.
- BELLANI, Eli Maria. Balsas e Balseiros no Rio Uruguai (1930-1950). *Cadernos CEOM*, Chapecó, v. 19, n. 23, p. 73-97, 2006.
- BOURDIEU, Pierre. *A Economia das trocas simbólicas*. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2007.
- BRASIL. LEI Nº 8.987, DE 13 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987compilada.htm. Acesso em jun. 2022.
- BRASIL. LEI Nº 9.074, DE 7 DE JULHO DE 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9074cons.htm. Acesso em jun. 2022.
- BRASIL. LEI Nº 9.427, DE 26 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9427cons.htm. Acesso em jun. 2022.
- BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Disponível em jun. 2022.
- BRASIL. LEI Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938compilada.htm. Acesso em jun. 2022.
- BRASIL. RESOLUÇÃO CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Disponível em: http://www2.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_1986_001.pdf. Acesso em jun. 2022.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. RESOLUÇÃO Nº 237, DE 19 DE dezembro DE 1997. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em jun. 2022.
- BRASIL. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. ANEEL. Contrato de concessão n. 128/2001 – ANEEL - AHE Foz do Chapecó Fl. 5/19). Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/documents/10184//15031361//Contrato+128-2001.pdf>. Acesso em jun. 2022.
- BRASIL. *Código Tributário Nacional*. São Paulo: Saraiva, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9074cons.htm. Acesso em jun. 2022.
- BRASIL. *Decreto n. 6.046, de 2007*. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Brasília, 2007.
- BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Empresa de Pesquisa Energética. *Plano Decenal de Expansão de Energia 2021*. Brasília, 2012.
- BRASIL. Portal Brasil. *Estrutura do Estado*. Agência Reguladora, 2013a. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/sobre/o-brasil/estrutura/agencias-reguladoras>. Acesso em: maio 2022.
- BRASIL. *Relatório CDDPH*. Relatório da Comissão Especial “Atingidos por Barragens”, aprovado unanimemente pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília, 2011.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE – CEPAL. *Historia de la Cepal*. Disponível em: www.cepal.org/pt-br/historia-de-la-cepal. Acesso em: jun. 2022.

- DIÁRIO DO IGUAÇU. Chapecó, SC, 30 jul. 2007, p. 7.
- DIÁRIO DO IGUAÇU. Chapecó, SC, 19 dez. 2007, p. 5.
- EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (Brasil). Balanço Energético Nacional 2021: Ano base 2020. Rio de Janeiro: EPE, 2021.
- ENGENHARIA E CONSULTORIA SOCIOAMBIENTAL – ECSA. *Aproveitamento Hidrelétrico Foz do Chapecó – Plano Básico Ambiental – PBA*. Florianópolis, 2003.
- ETGES, Virginia Elisabeta; BARON, Sadi. Hidronegócio em questão: empoderamento dos atores regionais no contexto da descentralização da geração e gestão da energia elétrica. *Barbarói*, Santa Cruz do Sul, n.50, p. 70-89, jul./dez. 2017.
- FERNANDES, Ricardo Cid. Notícias sobre os processos de retomada de terras indígenas Kaingang em Santa Catarina. *Campos*, n. 4, 2003.
- FERREIRA, Carlos Kawal Leal. *Privatização do setor elétrico no Brasil*. 2000. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/ocde/ocde06.pdf>. Acesso em: maio 2022.
- FOZ DO CHAPECÓ ENERGIA – FCE. *Imprensa/Notícias*. Disponível em: <http://www.fozdochapeco.com.br/imprensa_noticias.php?idartigo=85>. Acesso em: jun. 2022.
- GIONGO, Carmem Regina; MENDES, Jussara M. R.; WERLANG, Rosângela. Refugiados do desenvolvimento: a naturalização do sofrimento das populações atingidas pelas hidrelétricas. *SER Social*, Brasília, v. 19, n. 40, p. 124-145, jan.-jun./2017
- IPPUR/UFRJ. *Observatório Socioambiental de Barragens*. Disponível em: <<http://www.observabarragem.ippur.ufrj.br/>>. Acesso em: maio 2022.
- NÓBREGA, Renata. Os atingidos por barragem: refugiados de uma guerra desconhecida. *REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, vol. 19, núm. 36, p. 125-143, enero-junio, 2011.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção nº 169 Sobre povos indígenas e tribais. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao_169_OIT.pdf. Acesso em jun 2022.
- POLANYI, Karl. *A grande Transformação – As origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- REIS, Maria José; BLOEMER, Neusa Maria (Orgs.). *As Hidrelétricas e Populações Locais*. Florianópolis: Cidade Futura/UFSC, 2001).
- REIS, Maria José. *O Movimento dos Atingidos por Barragens: atores, estratégias de lutas e conquistas*. Florianópolis: UFSC/UNIVALI, 2001.

- RENK, Arlene; AGNOLIN, Gilberto; WINCKLER, Silvana. Como peixes fora d'água: o caso dos pescadores profissionais artesanais na UHE Foz de Chapecó. *Revista Antropolítica*, Niterói, n. 37, p. 137-156, 2. sem. 2014.
- RENK, Arlene; WINCKLER, Silvana. De atingidos a vítimas do desenvolvimento: um estudo junto à população afetada direta ou indiretamente pela UHE Foz do Chapecó na região Oeste de Santa Catarina. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, Caxias do Sul, v. 7, n. 2, p. 187-211, 2017.
- RIBEIRO, Gustavo Lins. Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. *Novos Estudos* (CEBRAP), São Paulo, n. 80, p. 109-125, mar. 2008.
- ROCHA, Humberto José da. A criminalização dos movimentos sociais ante a instalação de uma hidrelétrica no Rio Uruguai (Brasil): uma discussão entre o legal e o legítimo. *Ideias*, Campinas, v. 5, n. 1, p. 191-214, 2014.
- ROCHA, Humberto José da. *Relações de poder na hidreletricidade: a instalação da UHE Foz do Chapecó na Bacia do Rio Uruguai*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Unicamp, Campinas, 2012.
- ROCHA, Humberto José. Configuração social e suas implicações na negociação para a instalação da UHE Foz do Chapecó. Curitiba: RAM Reunião de Antropologia do Mercosul, 2011.
- ROCHA, Humberto José. A condição de atingido por barragem: elementos para uma abordagem conceitual. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unochapecó – RDUno*, Vol. 4, Núm. 5, p. 1-22, 2021.
- SANTA CATARINA. Plano Estadual de Recursos Hídricos. Florianópolis, 2008.
- SANTOS, Sílvio Coelho dos. A geração hídrica de eletricidade no sul do Brasil e seus impactos sociais. Portugal. *Revista Etnográfica*, v. VII, n. 1, p. 87-103, 2003.
- THOMPSON, Edward. A formação da classe operária inglesa. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- VAINER, Carlos. Conceito de “Atingido”: uma revisão de debate. In: ROHTMAN, Franklin Daniel (Org.). *Vidas Alagadas – conflitos socioambientais, licenciamentos e barragens*. Viçosa: UFV, 2008.
- WINCKLER, Silvana; RENK, Arlene. A supressão dos meios de vida dos pescadores profissionais impactados pela usina Hidrelétrica Foz do Chapecó. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unochapecó – RDUno*, v. 2 n. 3 (2019): Jan/Dez, p. 205-220.
- ZHOURI, Andrea; OLIVEIRA, Raquel. *Desenvolvimento, Conflitos Sociais e Violência no Brasil: o caso das usinas hidrelétricas*. Campinas: Grupo de Estudo em Temáticas Ambientais, 2007.