

Lúcia Penna

# REASSENTAMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS: LIMITES DA COMPETÊNCIA REGULATÓRIA DA ANEEL

## INTRODUÇÃO

Atualmente, as declarações de utilidade pública das áreas destinadas ao reassentamento das populações deslocadas em razão da implantação de usinas hidrelétricas são emitidas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a pedido dos empreendedores, como condição para a promoção das desapropriações das áreas destinadas a esse fim. Este processo abrange a construção do canteiro de obras, o enchimento dos reservatórios, a criação de áreas de preservação ambiental, dentre outros.

Contudo, a determinação acerca de qual órgão ou entidade possui legitimidade para atuar nessa seara vem sendo objeto de questionamentos por parte dos atingidos pela implantação das usinas e dos agentes econômicos. Citam-se, por exemplo, as ações ajuizadas perante o Poder Judiciário questionando as declarações de utilidade pública emitidas nos casos das Usinas Hidrelétricas Três Irmãos, no Estado de São Paulo, e São Salvador, no Estado do Tocantins.

Nesses dois casos, a questão posta é se, por meio da emissão das declarações de utilidade pública, não se estaria, sob o pretexto de viabilizar a construção de usinas hidrelétricas, promovendo reforma agrária, de competência exclusiva da União.

No presente estudo, busca-se aprofundar esse tema, indagando-se que fundamento legal dá suporte à



emissão da referida declaração pela ANEEL, bem como o valor ou princípio que se busca proteger por meio desse ato. Sob esse ângulo, procura-se saber se, ao emitir as referidas declarações, a ANEEL atua dentro dos limites de sua competência regulatória e se há interferência indevida na esfera de atuação de outros entes estatais.

Essa análise será dividida em duas partes. Na primeira, busca-se analisar os fundamentos da competência regulatória da ANEEL dentro do contexto atual, bem como a mudança do enfoque regulatório dado às questões ligadas ao processo de remanejamento das populações atingidas por barragens. Na segunda, são apresentados dois estudos de caso, referentes às Usinas Hidrelétricas Três Irmãos, no Estado de São Paulo, e São Salvador, no Estado do Tocantins.

A partir desses estudos, procura-se analisar se a declaração de utilidade pública das áreas destinadas ao reassentamento das populações atingidas por barragens insere-se na competência regulatória da ANEEL, identificando-se os valores ou princípios que se buscam alcançar por meio da referida declaração.

## 2. O MODELO REGULADOR DE ESTADO E A QUESTÃO DO REMANEJAMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS

### 2.1. Modelo regulador de Estado e competência regulatória das agências

A criação da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, por meio da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, teve como pano de fundo a crise do modelo do Estado intervencionista, ocorrida em meados da década de noventa no Brasil. Foi o início de um processo de reformas voltado à redução da intervenção do Estado na economia, que passou de protagonista na execução dos serviços a planejador, regulador e fiscalizador dos serviços delegados à iniciativa privada.

Dentro desse novo paradigma, caracterizado por um modelo de Estado Regulador, adquire especial importância a figura das agências reguladoras (JUSTEN FILHO, 2002, p. 23-25).

A atuação dessas agências está fundada em um conceito mais amplo de regulação estatal. Esse conceito identifica-se com a atividade do Poder Público sobre o domínio econômico, por meio do estabelecimento e implementação de normas para uma dada atividade ou para a tutela de um determinado interesse, visando a garantir o equilíbrio no sistema regulado e a consagração de objetivos públicos consentâneos com os princípios constitucionais (JUSTEN FILHO, 2002, p. 24-45; MARQUES NETO, 2005, p. 29-37).

Sob essa perspectiva, a competência regulatória das agências abrange não só a busca do equilíbrio interno ao mercado, por meio da correção das chamadas falhas

de mercado no setor elétrico, mas também envolve a introdução de objetivos de ordem geral que não seriam alcançados exclusivamente pela ação da livre iniciativa dos agentes econômicos.

Essas mudanças, resultantes da consolidação do modelo de Estado Regulador, produziram reflexos importantes no setor elétrico, notadamente no que se refere ao tratamento das questões atinentes ao remanejamento das populações atingidas por barragens e à atuação da ANEEL ao longo desse processo.

### 2.2. Mudança de enfoque das questões atinentes ao remanejamento das populações atingidas por barragens

A necessidade de deslocamento das populações que residem e trabalham nas áreas de implantação de usinas hidrelétricas traz à tona um conflito de interesses.

De um lado, há o interesse da coletividade em ver atendida a crescente demanda por energia elétrica, insumo reconhecidamente indispensável aos processos de produção modernos e associado, nas sociedades em desenvolvimento, ao aumento da renda *per capita* e a melhorias na qualidade de vida da população, propiciando melhores níveis de habitação, saúde e educação.

De outro, há o prejuízo causado às populações que vivem na área de implantação da usina, decorrente do abandono de um espaço construído, que comporta uma infra-estrutura básica - tanto para fins produtivos, como para fins de moradia e de desenvolvimento de atividades comunitárias - seguido da migração compulsória e da readaptação em um novo ambiente físico e social (BLOEMER, 2001, p. 96-97).

Há um desequilíbrio latente entre os benefícios trazidos para a coletividade, em decorrência do aumento da oferta de energia, e o excessivo ônus suportado pelas populações locais que, por residirem ou trabalharem na área de implantação da usina, são obrigadas a se deslocarem para outras áreas.

Esse desequilíbrio pode dar origem a conflitos de interesses, inerentes ao processo de concepção e implantação de usinas hidrelétricas. Contudo, por muito tempo, o Estado focalizou apenas as questões econômicas decorrentes da implantação desses empreendimentos, deixando de lado outros aspectos, ligados a questões políticas e sociais (BANCO MUNDIAL, 2008).

Durante o regime militar, as ações empreendidas no setor objetivavam liberar, ao menor custo possível e dentro do cronograma de obras, as terras necessárias à implantação da usina.

A aquisição dessas áreas em geral se baseava em critérios unilaterais, de cuja elaboração os proprietários não participavam. A interpretação estrita da lei vedava a indenização pela perda da terra aos não-proprietários,

mesmo aos que detinham a sua posse e a exploravam para o seu sustento, e não reconhecia aos trabalhadores rurais o direito a qualquer compensação pela perda de seus empregos em decorrência da inundação das terras.

Além disso, quando adotados, os projetos de reassentamento, normalmente preteridos em relação a soluções mais simples e diretas, eram feitos sem a participação dos interessados. Limitavam-se à concessão de lotes de terra e de moradias, não incluindo o suporte técnico-financeiro ou o apoio social indispensáveis ao seu êxito. Havia, dessa forma, um excessivo ônus suportado pelas populações locais, as quais, para viabilizar a construção de uma obra com vantagens para toda a coletividade, deveriam suportar a sua retirada.

Essa conjuntura deu início a uma intensa mobilização política, com o surgimento de movimentos sociais, como o Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB, e o aumento da pressão por parte das instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, que passaram a condicionar a liberação de financiamentos à observância das questões sócio-ambientais ligadas ao empreendimento.

Isso resultou na mudança de enfoque das questões atinentes ao remanejamento das populações atingidas por barragens. De acordo com relatório apresentado pelo Banco Mundial, caso emblemático dessa mudança foi a construção da Usina Hidrelétrica Itaparica, que se iniciou em 1975 e só foi concluída em 1988 (BANCO MUNDIAL, 2008).

Segundo o referido relatório, não obstante os estudos e ações pertinentes ao meio ambiente e ao remanejamento populacional só terem sido iniciados quando a obra já estava em andamento - assim como ocorreu, por exemplo, em relação à Usina Hidrelétrica Sobradinho, que entrou em operação em 1979 - o processo de negociação em Itaparica sofreu transformações significativas no decorrer da implantação do empreendimento.

Essas transformações foram o reflexo das mudanças no grau de mobilização e organização da população local, que passou a participar ativamente das discussões sobre as alternativas e critérios de reassentamento rural e relocação urbana.

Firmou-se, a partir de então, a premissa segundo a qual os proprietários e, de maneira geral, a população envolvida no processo de liberação das áreas atingidas pela construção da usina, composta inclusive pelos arrendatários, meeiros, empregados e demais trabalhadores que dependem das referidas áreas para a sua subsistência, devem participar de maneira ativa no processo.

Por outro lado, os projetos, concebidos dentro de um novo enfoque de inserção regional do empreendimento, passaram a incorporar medidas destinadas ao suporte nas áreas técnica, econômica e social; e o setor passou a assumir novas responsabilidades no tocante ao destino da população a ser deslocada.

### 2.3. Atuação dos órgãos ambientais e da ANEEL no processo de remanejamento das populações atingidas por barragens

Foi demonstrado que há um novo enfoque das questões ligadas ao remanejamento das populações locais, quando da construção de uma usina hidrelétrica. Nesse contexto, o empreendedor, por um lado, passa a ter que prever, dentre os custos realizados para a operação da usina, não apenas as despesas realizadas com as indenizações pagas aos proprietários das terras atingidas. Deve, também, prever as despesas com a adoção de medidas compensatórias àqueles indivíduos que, apesar de não serem proprietários das áreas afetadas, têm nestas a garantia de sua subsistência.

Isso porque o remanejamento dos grupos populacionais afetados por empreendimentos do setor elétrico é um processo social complexo, que comporta uma pluralidade de ações envolvendo, dentre outras modalidades, a indenização, o reassentamento e a reorganização das propriedades em áreas remanescentes.

Por outro lado, como reflexo da consolidação do modelo de Estado Regulador, a atuação estatal passa a ser a de regular e fiscalizar a efetiva adoção, pelo empreendedor, das medidas necessárias à mitigação dos efeitos decorrentes das alterações induzidas à estrutura social e cultural das populações deslocadas.

Atualmente, essa tarefa vem sendo desempenhada pelos órgãos ambientais no curso do processo de licen-

ciamento. Nesse processo, é feita a avaliação dos impactos ambientais do empreendimento, introduzida como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente por meio da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e exigida pela Constituição Federal (artigo 225, §1º, inciso IV) como condição para a construção, a instalação, a ampliação e o funcionamento de atividades ou obras que, a exemplo das usinas hidrelétricas, são potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente.

Considera-se, portanto, que a efetiva adoção pelo empreendedor das medidas necessárias ao remanejamento dos atingidos pela construção de usinas hidrelétricas integra a análise da viabilidade ambiental do empreendimento.

A atuação dos órgãos de defesa do meio-ambiente nesse processo está atrelada à internalização das questões sócio-ambientais no setor elétrico, decorrente do quadro de degradação ambiental resultante da adoção de um modelo de desenvolvimento econômico desatrelado da implementação de uma política ambiental efetiva (BANCO MUNDIAL, 2008).

Essa reformulação do marco regulatório da proteção ambiental no setor elétrico foi reforçada pela edição, em 1986, do I Plano Diretor de Meio Ambiente do Setor Elétrico (I PDMA), aprimorado, em 1990, pelo II Plano Diretor de Meio Ambiente do Setor Elétrico (II PDMA). Esses instrumentos, elaborados sob a coordenação da Eletrobrás, marcaram a reorientação do setor no equacionamento das questões sócio-ambientais, incluindo, entre seus temas prioritários, o remanejamento de grupos populacionais (BANCO MUNDIAL, 2008).

Vejamos de que forma se dá a atuação dos órgãos ambientais, e em que medida a ANEEL intervém nesse processo.

Os procedimentos gerais para o licenciamento ambiental estão previstos na Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Além dela, a Resolução CONAMA nº 006, de 16 de setembro de 1987 e a Instrução Normativa IBAMA nº 065, de 13 de abril de 2005, de forma mais específica, estabelecem procedimentos para o licenciamento ambiental de empreendimentos geradores de energia elétrica.

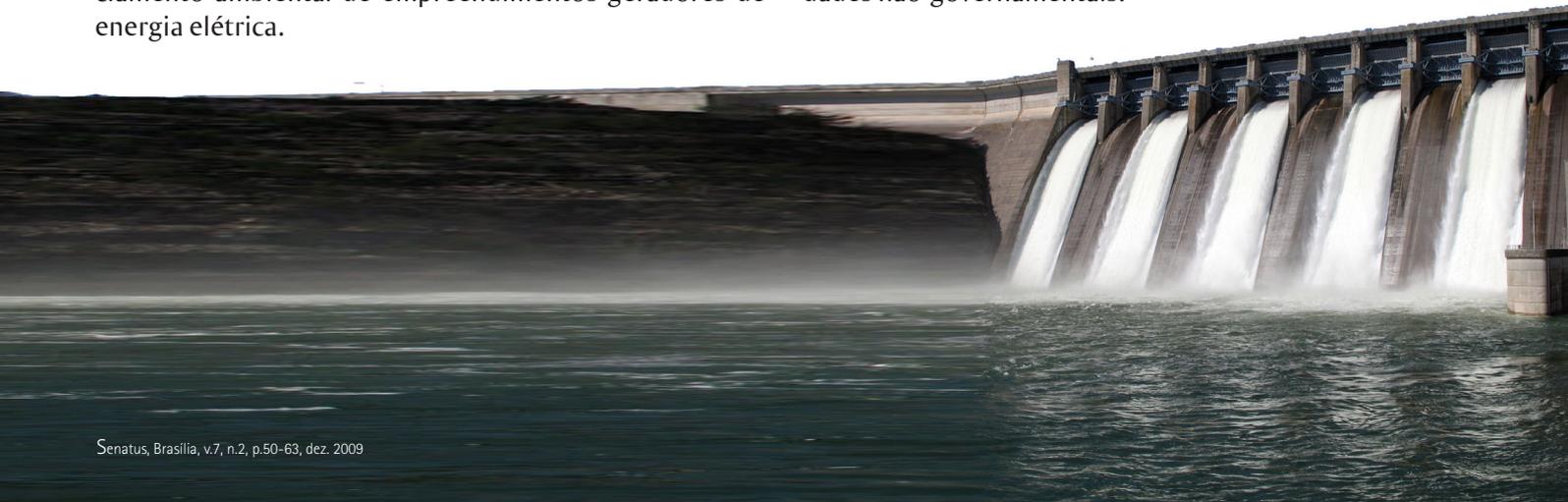
Esses instrumentos, contudo, não fixam regras detalhadas quanto à definição das ações a serem incorporadas aos planos e programas do setor no campo sócio-ambiental.

A sistematização das referências para o desenvolvimento das análises relativas aos aspectos sócio-ambientais, a cada etapa de planejamento, construção e operação dos empreendimentos do setor elétrico, e as diretrizes para o remanejamento dos contingentes populacionais em áreas onde são implantados, encontram-se no Plano Diretor de Meio Ambiente do Setor Elétrico, aprimorado em 1990. Apesar desse instrumento não mais servir como documento estratégico, devido às mudanças ocorridas no panorama nacional, ele se mantém como referência para o setor, tendo-se em vista a importância das premissas sobre as quais foi delineado (BANCO MUNDIAL, 2008).

De acordo com o referido instrumento, o empreendedor, ao elaborar o EIA/RIMA (Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental), deve apresentar um plano das alternativas de remanejamento das famílias cujas terras serão atingidas pela implantação da usina. A apresentação desse plano é necessária para a concessão da licença prévia, por meio da qual o órgão licenciador atesta a viabilidade ambiental do empreendimento, estabelecendo os requisitos básicos e os condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação (CENTRAIS ELÉTRICAS..., 1990, v. 2, p. 40).

Este plano deve incluir um programa de reassentamento da população, que preveja não apenas instalações físicas e equipamentos sociais, mas também apoio técnico e financeiro e outras providências que visem assegurar, a médio prazo, a integração social e a auto-sustentação econômica dos reassentados.

Após a concessão da licença prévia, o projeto de reassentamento apresentado pelo empreendedor passa por ajustes e aprimoramentos, mediante ampla participação da população local, através de reuniões e audiências públicas, que também contam com a participação do Ministério Público Estadual e Federal, dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, e de representantes de entidades não-governamentais.



Definidos os critérios norteadores do projeto de reassentamento da população, inclusive seu cronograma físico-financeiro, o órgão ambiental concede a licença de instalação do empreendimento, por meio da qual autoriza o início das obras, de acordo com os planos e projetos aprovados (CENTRAIS ELÉTRICAS..., 1990, v. 2, p. 40).

A partir desse momento, tem início a efetiva implantação do programa de reassentamento aprovado pelo órgão ambiental, nos termos dos requisitos e condicionantes impostos nas licenças expedidas. Cumpridos tais requisitos e condicionantes, o órgão ambiental emite a licença de operação, necessária para a entrada em operação da usina.

O empreendedor passa então a monitorar regularmente os reassentamentos, com vistas à avaliação da eficácia das ações empreendidas, promovendo, se for o caso, ajustes aos projetos implementados (CENTRAIS ELÉTRICAS..., 1990, v. 2, p. 40).

A ANEEL intervém nesse processo por meio da emissão das declarações de utilidade pública das áreas necessárias destinadas ao reassentamento das populações deslocadas, as quais são requeridas pelo empreendedor durante o processo de execução do plano de remanejamento.

[...]os planos apresentados pelos empreendedores foram divulgados por meio da distribuição de cartilhas e da realização de reuniões e audiências públicas, destinadas a divulgação e a esclarecimentos acerca da implantação dos empreendimentos

Essa é a primeira fase do procedimento expropriatório, em que o Poder Público manifesta sua vontade de transferir a propriedade de determinado bem para seu patrimônio, ou para o de pessoa delegada, com o objetivo de executar atividade de interesse público prevista em lei. Após essa fase declaratória, há a chamada fase executória, em que o empreendedor, por delegação do Poder Público, adota as providências concretas para a desapropriação das áreas necessárias à instalação da usina (CARVALHO FILHO, 2005, p. 640).

Para obter a declaração expropriatória necessária à execução da desapropriação, o empreendedor deve comprovar o cumprimento dos requisitos previstos na Resolução nº 279, de 11 de setembro de 2007, da ANEEL, que trata dos procedimentos gerais para requerimento de declaração de utilidade pública para fins de desapropriação das áreas necessárias à implantação de instalações

de geração de energia elétrica. Esses requisitos estão ligados à especificação das áreas de terras necessárias à implantação do empreendimento, bem como à demonstração da obtenção de licença prévia emitida pelo órgão ambiental. Para ilustrar como isso se dá na prática, citam-se dois exemplos recentes.

Tanto a Companhia Energética São Salvador (CESS) como o Consórcio Estreito Energia (CESTE), consórcios vencedores das licitações para a construção das Usinas Hidrelétricas São Salvador e Estreito, respectivamente, apresentaram, como requisito para a obtenção de licença prévia junto ao IBAMA, planos de remanejamento das populações atingidas pela construção das barragens.

Em ambos os casos, os planos apresentados pelos empreendedores foram divulgados por meio da distribuição de cartilhas e da realização de reuniões e audiências públicas, destinadas a divulgação e a esclarecimentos acerca da implantação dos empreendimentos, tratando, inclusive, de aspectos relacionados à delimitação das áreas afetadas e aos critérios para indenização.

Estas ações, realizadas sob a coordenação do IBAMA no curso do processo de licenciamento ambiental, contaram com a participação dos atingidos, proprietários e não-proprietários, dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, do Ministério Público Estadual e Federal, de representantes de entidades não-governamentais e outros, e resultaram na integração, ao plano de remanejamento inicialmente apresentado pelos empreendedores, de muitas das reivindicações feitas pelos interessados.

No caso, por exemplo, da Usina Hidrelétrica São Salvador, o plano de remanejamento incluiu as seguintes alternativas: (a) a aquisição das propriedades e benfeitorias necessárias à instalação da usina, mediante indenização; (b) a permuta das áreas remanescentes das propriedades adquiridas pela concessionária; (c) o estabelecimento em lotes de 80 ha, para proprietários, e de 27,3 ha, para não-proprietários, localizados em reassentamentos coletivos; e (d) a concessão de cartas de crédito no valor de setenta mil reais, para proprietários e não-proprietários, além da indenização pelas benfeitorias realizadas (MOVIMENTO..., 2008).

Já no caso da Usina Hidrelétrica Estreito, como opção ao recebimento de indenização pela aquisição das propriedades e benfeitorias atingidas pela construção da usina, constou do plano de remanejamento o oferecimento de lotes de 40 ha, para proprietários, e de 12 ha, para não-proprietários, todos com casas construídas em reassentamentos coletivos, ou concessão de cartas de crédito no valor de cinquenta e sete mil reais para proprietários, e de trinta e sete mil reais para não-proprietários, com direito a cesta básica por um ano e assistência técnica e social por três anos no novo lote (MOVIMENTO..., 2008).

Para viabilizar os reassentamentos apresentados como opção aos atingidos, a ANEEL, a pedido dos empreendedores, emitiu declarações de utilidade pública das áreas destinadas a este fim, sendo certo que a implementação total dos planos de remanejamento dos referidos empreendimentos encontra-se em andamento, sob a fiscalização do IBAMA.

Ao longo desse processo, os órgãos de atuação estatal se deparam com novas questões e desafios a serem superados. Por exemplo, em alguns casos, observaram-se atitudes oportunistas de famílias que se mudaram para a área de construção da usina, motivadas pelos boatos de que poderiam ganhar terras, casas e dinheiro ao serem deslocadas para outro lugar (SILVEIRA, 2008).

Em outros casos, as populações locais, representadas pelo Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB, questionaram os valores das indenizações oferecidas pelos empreendedores, bem como a exclusão, do plano de remanejamento por eles apresentado, daqueles indivíduos que, apesar de não serem proprietários de terras, exercem profissões ligadas ao rio, como os pescadores, os barraqueiros e as quebradeiras de coco (MOVIMENTO..., 2008).

A análise da efetividade da atuação estatal, no que se refere à resolução do conflito de interesses envolvido no processo de remanejamento das populações locais, não constitui objeto deste trabalho. Atendo-se aos objetivos buscados por meio deste estudo, pode-se concluir que a atuação dos órgãos e entidades envolvidos no sentido de solucionar tais questões evidencia a mudança do enfoque regulatório dado ao remanejamento dos atingidos em relação à praxe anterior. Tal mudança é reflexo da consolidação do modelo regulador de Estado.

Além disso, observa-se que a apresentação, pelo empreendedor, de um plano de reassentamento da população, constitui-se em requisito necessário para que o órgão competente para o licenciamento avalie a viabilidade sócio-ambiental do empreendimento, emitindo as licenças necessárias à construção, à instalação, à ampliação e ao funcionamento da usina.

### 3. COMPETÊNCIA PARA A EMISSÃO DE DECLARAÇÃO EXPROPRIATÓRIA DAS ÁREAS DESTINADAS AO REASSENTAMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS

#### 3.1. Fundamento legal da declaração de utilidade pública das áreas destinadas ao reassentamento dos atingidos por barragens

Uma questão polêmica refere-se à competência da ANEEL para emitir declarações de utilidade pública das áreas necessárias à implantação de usinas hidrelétricas, especialmente daquelas destinadas ao reassentamento das populações locais deslocadas.

Essa discussão tem como ponto de partida a análise

se do enquadramento da desapropriação das áreas destinadas ao reassentamento dos atingidos pela implantação de empreendimentos hidrelétricos, segundo os parâmetros estabelecidos na Constituição Federal. Isso porque a adoção de um ou outro fundamento constitucional terá diferentes implicações quanto à competência para a emissão da respectiva declaração expropriatória, definida em lei.

Na desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (artigo 184 da Constituição Federal), a competência para a declaração expropriatória deve ser veiculada por meio de decreto do Presidente da República, sendo a promoção da desapropriação de competência exclusiva da União, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), autarquia federal criada por meio do Decreto nº 1.110, de 09 de julho de 1970.

Já em relação à desapropriação por necessidade ou utilidade pública e à desapropriação por interesse social (artigo 5º, inciso XXIV da Constituição Federal), a regra é a competência concorrente da União, dos Estados, dos Municípios e dos Territórios para a emissão da declaração expropriatória, podendo a lei, excepcionalmente, atribuir competência declaratória a outros entes (CARVALHO FILHO, 2005, p. 635).

Vejamos, então, em qual dessas modalidades se enquadra a desapropriação para fins de reassentamento, com o objetivo de se identificar a regra de competência declaratória aplicável à espécie.

#### 3.1.1. Reassentamento dos atingidos por barragens: hipótese de reforma agrária?

A pergunta que inicialmente se faz é se o reassentamento dos atingidos por barragens e, conseqüentemente, a declaração expropriatória emitida com esse fim, obedecem às regras do instituto da desapropriação para fins de reforma agrária, o que afastaria a competência da ANEEL para atuar nesse campo.

Rememorando e separando os elementos que integram o problema jurídico, vê-se que a desapropriação em estudo implica a destinação das áreas expropriadas ao uso das populações deslocadas, que passam a viver em reassentamentos coletivos instalados nestas áreas. Tal destinação é apontada por alguns como elemento suficiente para a caracterização da realização de reforma agrária.

Entende-se, contudo, que, apesar de ser uma das medidas adotadas na reforma agrária, essa não é uma característica exclusiva dessa modalidade de desapropriação. A desapropriação por interesse social também se opera predominantemente mediante destinação do bem expropriado a uma atividade de terceiros. Essa característica decorre da própria essência da desapropriação por interesse social, na medida em que é voltada para a justa distribuição da propriedade e para o bem-

estar social, nos termos do artigo 1º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, que regulamenta a referida modalidade expropriatória.

Aliás, deve-se ter em mente que a desapropriação para fins de reforma agrária não é senão uma modalidade específica de desapropriação por interesse social, sendo, portanto, natural que muitas das características da desapropriação por interesse social sejam compartilhadas por essa modalidade específica de desapropriação (SALLES, 2000, p. 107).

Também em relação à desapropriação por utilidade pública, apesar de predominar a utilização do bem expropriado pelo próprio expropriante, esse elemento não lhe é essencial. Prova disso é que o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que regulamenta a desapropriação por utilidade pública, prevê casos de utilidade pública que implicam a entrega do bem expropriado para a utilização por terceiros, como, por exemplo, a criação e melhoramento de centros de população (artigo 5º, alínea “e”), assistência pública, obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais (artigo 5º, alínea “g”), funcionamento dos meios de transportes coletivos (artigo 5º, alínea “j”) e para fins de urbanização (artigo 5º, alínea “i”) (SALLES, 2000, p. 107).

Como se vê, a existência de transferência das áreas desapropriadas para terceiros, apesar de configurar, em última análise, uma medida de justiça distributiva, não é suficiente para caracterizar o ato como desapropriação para fins de reforma agrária.

Nos termos dos artigos 185 e 186 da Constituição Federal, o escopo da desapropriação para fins de reforma agrária é o de permitir a perda da propriedade, quando esta não esteja cumprindo sua função social, excluídas a pequena e média propriedade rural, assim definidas em lei, e a propriedade produtiva.

Ou seja, a desapropriação destinada à promoção de reforma agrária insere-se em um projeto amplo, que reflete objetivo nacional de transformação da estrutura fundiária no país e de fomento ao progresso social e ao desenvolvimento econômico do país.

Isso fica claro a partir da análise do conceito de reforma agrária trazido pela Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra):

*“Art. 1º. (...) Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e o aumento de produtividade”*

*“Art. 16. A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover na justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio” (artigos 1º, §1º e 16 da Lei 4.504/64).*

Ocorre que a declaração destinada à desapropriação para fins de reassentamento das populações atingidas pelas barragens não é motivada pela eventual improdutividade da área a ser desapropriada ou pela má distribuição da terra, mas sim por sua conveniência para o alojamento daquelas populações.

A desapropriação de propriedade produtiva apenas é impedida quando se visar nela proceder à reforma agrária, o que não impede a desapropriação de tais terras por uma das outras razões que a lei assegura.

Na desapropriação em estudo, as áreas expropriadas se destinam a possibilitar o remanejamento das populações atingidas pela construção de usinas hidrelétricas, mediante a construção de reassentamentos. Assim, o critério para a escolha da propriedade a ser desapropriada não é centrado na produtividade ou não da propriedade, mas sim na sua conveniência para o estabelecimento das famílias.

As áreas de reassentamento deverão estar preferencialmente localizadas na mesma região, tendo em vista atenuar ao máximo o impacto sócio-cultural sobre os reassentados e sobre as áreas receptoras e ainda a desarticulação das economias locais ou regionais decorrente da saída de produtores, prestadores de serviços, comerciantes e consumidores para outras regiões (CENTRAIS ELÉTRICAS..., v. 2, p. 40).

Leva-se em consideração, ainda, se o potencial agrônomo é compatível com a vocação das famílias a serem beneficiadas pelo plano de reassentamento e se atendem diversos requisitos técnicos como distância das sedes municipais, fácil acesso, água suficiente, terras de boa qualidade e, se possível, com pastagens formadas, dentre outros (CENTRAIS ELÉTRICAS..., v. 2, p. 40).

Ou seja, apesar de envolver a transferência da área a ser desapropriada para terceiros, esse tipo de declaração expropriatória não tem o objetivo de promover a redistribuição das propriedades improdutivas, mas sim o de reparar os prejuízos que a obra pública ocasionou às populações ribeirinhas ao desalojá-las do local onde viviam e de onde extraíam o seu meio de subsistência.

Afasta-se, portanto, o enquadramento da desapropriação das áreas destinadas ao reassentamento dos



atingidos como hipótese de desapropriação para fins de reforma agrária.

### 3.1.2. Reassentamento dos atingidos por barragens: hipótese de interesse social ou utilidade pública?

Ao se afastar a aplicação do pressuposto constitucional do interesse social para fins de reforma agrária, afasta-se, conseqüentemente, a competência exclusiva da União para promover a desapropriação e emitir a respectiva declaração expropriatória.

Isso porque, como já se disse, nas demais hipóteses de desapropriação previstas na Constituição Federal, a competência para a emissão da declaração expropriatória, em regra, é concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios, podendo a lei atribuir competência declaratória a outro ente (CARVALHO FILHO, 2005, p. 635).

Quanto à diferenciação entre as hipóteses de necessidade ou utilidade pública e interesse social, a doutrina diz o seguinte: (a) há utilidade pública, nesta se incluindo a necessidade pública, quando a transferência do bem se mostra conveniente para a Administração, sendo que, no caso de necessidade pública, há uma situação de emergência; e (b) há interesse social quando o Poder Público tem o objetivo preponderante de atenuar desigualdades sociais e promover o bem-estar social, mediante a justa distribuição da propriedade (MELLO, 2002, p. 729-731).

Ao se confrontar a desapropriação para fins de reassentamento com os conceitos traçados pela doutrina, percebem-se pontos de aproximação tanto em relação ao pressuposto da utilidade pública como ao do interesse social.

A desapropriação para fins de reassentamento é uma medida necessária para a viabilização da realização de uma obra hidrelétrica, sendo que a realização desta obra resulta de uma conveniência da Administração, substanciada no aumento da oferta de energia para atender à crescente demanda do referido insumo no País. Sob essa perspectiva, há uma identificação com a desapropriação por utilidade pública. Por outro lado, observa-se que a desapropriação em estudo visa a atenuar desigualdades sociais geradas a partir da realização de um empreendimento hidrelétrico, o que a aproxima da desapropriação por interesse social.

Essa aparente ambigüidade decorre do fato de que os conceitos de utilidade pública e de interesse social são, em sua essência, conceitos jurídicos indeterminados, isto é, despojados de uma precisão que permita identificá-los *a priori* (CARVALHO FILHO, 2005, p. 617).

A partir do reconhecimento desse fato, considerando que a desapropriação é uma limitação ao direito fundamental de propriedade, e que, como tal, apenas

deve ser utilizada em casos excepcionais e expressamente previstos em lei, a maior parte da doutrina entende que tanto as hipóteses de utilidade pública, previstas no artigo 5º do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, como as hipóteses de interesse social, previstas no artigo 2º da Lei nº 4.132, de 1962, são taxativas, e não meramente exemplificativas (MELLO, 2002, p. 729-731; DI PIETRO, 2001, p. 157-158; CARVALHO FILHO, 2005, p. 617; HARADA, 2005, p. 37).

Não se pode deixar de registrar, contudo, que alguns autores defendem que, ocorrendo caso de necessidade ou utilidade pública, ou de interesse social, ainda que não previsto em lei, será possível a desapropriação do bem pretendido pelo Poder Público para atendimento daquela finalidade, porque a revisão constitucional dos pressupostos da expropriação seria suficiente (SALLES, 2000, p. 93-97).

Sem embargo do posicionamento manifestado por esses autores, entende-se que a taxatividade dos casos de utilidade pública e de interesse social é fundamental para que o Judiciário tenha parâmetros para aferir a legalidade do ato administrativo, tanto mais quando se considera que esse ato envolve a restrição ao direito constitucional de propriedade.

Partindo-se dessa premissa, passa-se à identificação das hipóteses legais que, em tese, poderiam ser utilizadas como fundamento para a desapropriação de áreas destinadas ao reassentamento de atingidos por barragens.

São hipóteses de interesse social, nos termos do artigo 2º da Lei nº 4.132, de 1962:

*Art. 2º Considera-se de interesse social:*

*I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;*

*II - a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola, VETADO;*

*III - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola;*

*IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;*

*V - a construção de casa populares;*

*VI - as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;*

*VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais.*

*VIII - a utilização de áreas, locais ou bens que, por*

*suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas. (Incluído pela Lei nº 6.513, de 20.12.77)”*

A leitura das hipóteses de interesse social previstas na lei afasta qualquer tentativa de enquadramento da desapropriação para fins de reassentamento dos atingidos como modalidade de desapropriação por interesse social. Isso porque, embora a desapropriação em estudo possua pontos de aproximação em relação ao conceito de desapropriação por interesse social traçado abstratamente pela doutrina, as hipóteses de cabimento dessa modalidade previstas pelo legislador, por sua especificidade, não permitem o seu enquadramento como tal.

Desse modo, considerando-se que o rol traçado pela Lei nº 4.132, de 1962, é taxativo e que as hipóteses específicas traçadas no referido instrumento legal não contemplam a desapropriação em estudo, afasta-se a possibilidade de enquadramento desse tipo de desapropriação como modalidade de desapropriação por interesse social.

Já as hipóteses de utilidade pública, previstas no artigo 5º do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, são mais amplas, o que possibilita o enquadramento da desapropriação para fins de reassentamento dos atingidos por barragens em mais de uma hipótese prevista em lei, o que atrairia a competência concorrente da União, dos Estados, dos Municípios e dos Territórios para a emissão da respectiva declaração expropriatória.

Pode-se pensar, por exemplo, que a desapropriação das áreas destinadas ao reassentamento dos atingidos por barragens decorre de uma necessidade pública caracterizada por uma situação de calamidade (artigo 5º, alínea “c” do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941), ou de uma situação de utilidade pública pela criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência (artigo 5º, alínea “e” do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941).

Também pode-se entender que a desapropriação em alusão se enquadra na hipótese contida na alínea “f” do artigo 5º do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, que considera caso de utilidade pública “o aproveitamento industrial (...) da energia hidráulica”.

Ao definir como caso de utilidade pública o aproveitamento industrial da energia hidráulica, o dispositivo legal em referência - não obstante tenha perdido parte de sua aplicabilidade com a transferência da titularidade dos potenciais hidráulicos para a União por meio do Código de Águas e, posteriormente, pela Constituição Federal de 1988 – poderia, em tese, ser considerado aplicável aos casos em que a implantação da estrutura necessária ao aproveitamento do potencial hidráulico dependa da utilização do instituto da desapropriação, seja para o enchimento do reservatório da usina e para a formação da

área de preservação ambiental em seu entorno, seja para o reassentamento das populações deslocadas (CÂMARA FILHO, 1994, p. 77-78).

Contudo, como se verá em seguida, as hipóteses de utilidade pública, enumeradas em caráter genérico pelo Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, dão lugar a uma hipótese específica de utilidade pública prevista na legislação do setor elétrico, em relação à qual o legislador atribuiu expressamente à ANEEL a competência para emitir a respectiva declaração expropriatória.

### 3.1.3. Hipótese de utilidade pública específica do setor elétrico: artigo 10 da Lei nº 9.074, de 1995

A Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995, passou a prever hipótese específica de desapropriação por utilidade pública, atribuindo ao Poder Concedente a competência para emitir declaração para fins de desapropriação das áreas necessárias à implantação de instalações destinadas a serviços públicos de energia elétrica, autoprodutor e produtor independente. Confira-se a redação original do artigo 10 da lei em referência:

*“Art. 10. Cabe ao poder concedente declarar a utilidade pública para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, das áreas necessárias à implantação de instalações concedidas, destinadas a serviços públicos de energia elétrica, autoprodutor e produtor independente.”*

Posteriormente, a Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998, alterou a redação do artigo 10 da Lei nº 9.074, de 1995, o qual, tendo em vista a criação da ANEEL por meio da Lei nº 9.427, de 1996, passou a prever que a esta caberia emitir as declarações de utilidade pública das áreas necessárias às instalações de energia elétrica:

*“Art. 10. Cabe à Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, declarar a utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, das áreas necessárias à implantação de instalações de concessionários, permissionários e autorizados de energia elétrica.”*

Referido dispositivo veio a complementar, de maneira específica para o setor elétrico, o disposto na Lei de Concessões (Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995), que trata, de maneira genérica, da declaração de utilidade pública dos bens necessários à execução do serviço ou obra pública. Nesse sentido, dispõe o artigo 29, inciso VIII da mencionada lei:

*Art. 29. Incumbe ao poder concedente:  
(...)*

*VIII - declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço ou obra pública, promovendo as desapropriações, diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;*

Um primeiro ponto que deve ser ressaltado é que a previsão de hipótese específica de utilidade pública encontra respaldo no Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, que, além dos casos de utilidade pública nele enumerados, se reporta aos “demais casos previstos em leis especiais” (artigo 5º, alínea “p”).

Registre-se que, para os autores que defendem que o rol do artigo 5º do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941 é meramente exemplificativo, mostra-se despicienda a previsão contida na referida alínea “p”, diante da possibilidade de desapropriação de bens, sempre que se verificarem os pressupostos constitucionais de utilidade ou necessidade pública ou interesse social (SALLES, 2000, p. 236).

Feita essa observação inicial, questiona-se o alcance da expressão “áreas necessárias à implantação de instalações de concessionários, permissionários e autorizados de energia elétrica”. A interpretação literal da lei aponta para duas direções no que toca à questão do reassentamento dos atingidos por barragens.

Uma primeira interpretação possível é a de que as áreas destinadas ao reassentamento dos impactados por barragens não estão inseridas no conceito de “áreas necessárias à implantação de instalações de energia elétrica”, uma vez que, justamente por serem áreas que não foram diretamente afetadas pela construção da usina, passaram a ser utilizadas para o reassentamento das populações deslocadas.

Trata-se, como se vê, de uma interpretação mais restritiva, na medida em que apenas considera contidas no conceito trazido pela lei aquelas áreas diretamente

[...]questiona-se o alcance da expressão “áreas necessárias à implantação de instalações de concessionários, permissionários e autorizados de energia elétrica”.



necessárias à implantação de instalações de energia elétrica como, por exemplo, as áreas de instalação do canteiro de obras e de enchimento dos reservatórios da usina, excluindo-se as demais áreas que, não obstante sejam necessárias ao processo de implantação do empreendimento como um todo, não são destinadas à implantação da usina em si.

Outra interpretação possível é a de que, sendo o reassentamento das populações atingidas uma medida exigida pelos órgãos ambientais como condição para a emissão das licenças ambientais necessárias à implantação da obra hidrelétrica, as áreas destinadas a esse fim inserem-se no conceito de “áreas necessárias à implantação de instalações de energia elétrica”.

Nesse sentido, a falta de previsão expressa de desapropriação das áreas destinadas ao reassentamento das populações atingidas pela construção de barragens não significa impedimento legal, mas decorre da impossibilidade de o legislador prever todas as situações em que necessária a utilização do instituto da desapropriação para viabilizar a construção de usinas hidrelétricas.

### 3.2. Estudos de Caso: Usinas Hidrelétricas Três Irmãos e São Salvador

Em pelo menos dois casos levados ao Judiciário, se questionou se a desapropriação das áreas destinadas ao reassentamento das populações deslocadas em razão da implantação de usinas hidrelétricas configura hipótese de desapropriação para fins de reforma agrária, o que atrairia a competência exclusiva da União para emitir a respectiva declaração expropriatória, por meio de decreto do Presidente da República.

No caso da Usina Hidrelétrica São Salvador, no Estado do Tocantins, a Companhia Energética São Salvador (CESS) elaborou um plano de reassentamento das populações atingidas pelo enchimento dos reservatórios e pela criação de uma área de preservação permanente

em seu entorno. Objetivando dar execução ao referido plano, a concessionária solicitou e logrou obter junto à ANEEL a declaração de utilidade pública das áreas necessárias ao reassentamento da população deslocada (AGÊNCIA..., 2007, p. 46).

Igualmente, no que se refere à implantação da Usina Hidrelétrica Três Irmãos, no Estado de São Paulo, a Companhia Energética de São Paulo (CESP), objetivando dar execução ao plano de reassentamento das populações atingidas, solicitou a declaração de utilidade pública das áreas destinadas a essa finalidade. Nesse caso, diferentemente do que ocorreu em relação à Usina Hidrelétrica São Salvador, a declaração expropriatória foi emitida pelo Município de Pereira Barreto, no Estado de São Paulo, onde estavam localizadas as áreas a serem desapropriadas. Isso porque, à época dos fatos, ainda não havia sido criada a ANEEL, o que só veio a ocorrer com a edição da Lei nº 9.427, de 1996, nem haviam sido editadas as Leis nº 9.074, de 1995, e 9.478, de 1998, que instituíram hipótese específica de utilidade pública, para fins de desapropriação das áreas atingidas por barragens.

Ainda que a discussão judicial travada no caso da Usina Hidrelétrica Três Irmãos seja anterior à própria criação da ANEEL e à previsão legal da hipótese específica de utilidade pública ora em estudo, a sua análise, assim como a análise do caso refere à Usina São Salvador, são de grande valia para o presente trabalho.

Isso porque, em ambas as situações, os proprietários dos imóveis rurais declarados de utilidade pública ajuizaram ação com o objetivo de ver anulada a declaração de utilidade pública emitida pelo Poder Público. Para isso, o fundamento utilizado foi o mesmo, isto é, de que a emissão do ato declaratório em tais casos caberia exclusivamente à União, por se tratar de modalidade de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Longe de ser uma questão pacífica, várias foram as soluções dadas à questão pelo Judiciário, as quais podem ser divididas em dois grupos. O primeiro aponta para o



entendimento de que a desapropriação para fins de reassentamento estaria inserida em um processo de reforma agrária, conduzido necessariamente pela União. O segundo entende que essa modalidade de desapropriação, não obstante envolva a destinação das áreas expropriadas ao reassentamento dos atingidos, não se confunde com a desapropriação para fins de reforma agrária. Segundo esse entendimento, a competência para a emissão da referida declaração seria concorrente da União, Estados, Distrito Federal, Municípios e Territórios, nada impedindo que a lei atribua essa competência a outro ente.

O Juízo da 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, no caso da Usina Hidrelétrica São Salvador, adotou a primeira interpretação, reforçada pelo entendimento de que, em matéria de desapropriação, a interpretação da lei deve ser restritiva, por se tratar de limitação ao direito fundamental de propriedade. Essa decisão ainda não transitou em julgado, devendo ser objeto de análise pelas instâncias superiores, em sede de recurso.

Já no tocante à Usina Hidrelétrica Três Irmãos, o Supremo Tribunal Federal, confirmando posicionamento adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, entendeu que a desapropriação das áreas destinadas ao reassentamento dos atingidos pela construção do empreendimento em questão decorreu de uma necessidade pública, caracterizada por uma situação de calamidade, e de uma situação de utilidade pública pela criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência (artigo 5º, alíneas “c” e “e” do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941).

Ao analisar a competência do município para declarar a utilidade pública das terras destinadas à implantação da Usina Três Irmãos, o Ministro Menezes Direito consignou em seu voto o seguinte :

*“(…) Não se trata de reforma agrária, mas, sim, do esforço municipal para mitigar as ‘agruras daqueles atingidos pelo represamento das águas, verdadeira*

*calamidade pública. Uso útil e necessário, pois, do bem desapropriado o que autoriza a desapropriação como decretada, correlata a utilidade e a necessidade pública.”*

Nesse caso, portanto, prevaleceu a segunda orientação, de que não se trata de desapropriação para fins de reforma agrária, mas sim de desapropriação por utilidade pública. Nesse sentido, seria legítima a emissão pelo Município de Pereira Barreto da declaração expropriatória, considerando-se que, à época dos fatos, ainda não havia sido editada legislação específica do setor dando à ANEEL a atribuição de emitir as declarações de utilidade pública das áreas necessárias à implantação de empreendimentos hidrelétricos.

A pergunta que se faz, então, é qual dessas duas interpretações deve prevalecer. Para os que defendem que deve se excluir do conceito de “áreas necessárias à implantação de instalações de energia elétrica” aquelas para reassentamento das populações atingidas por barragens, prepondera a idéia segunda a qual, sendo a desapropriação uma limitação ao direito fundamental de propriedade, qualquer interpretação da lei deve ser feita de forma restritiva.

Contudo, ainda que não houvesse lei específica sobre o assunto, várias hipóteses de utilidade pública previstas no Decreto-Lei nº 3.365, de 1941 se amoldariam, em tese, à hipótese estudada.

Em outras palavras, ou a desapropriação para fins de reassentamento está abrangida pela hipótese prevista no artigo 10, da Lei nº 9.074, de 1995, caso em que a competência declaratória será da ANEEL, ou está abarcada pelas hipóteses previstas no Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, caso em que a competência declaratória será concorrente dos entes da federação.



A questão, portanto, tal como posta, cinge-se à definição do ente detentor de competência declaratória. A adoção de um posicionamento ou de outro repercute unicamente sobre qual deles será competente para a emissão da declaração expropriatória das terras destinadas ao reassentamento, e não sobre a existência, em si, de fundamento legal para a prática do referido ato expropriatório.

Sob o aspecto da atuação regulatória da ANEEL, entende-se que a interpretação que lhe assegura uma maior efetividade é a de que a declaração de utilidade pública das áreas destinadas ao reassentamento dos atingidos insere-se no conceito previsto no artigo 10, da Lei nº 9.074, de 1995.

Reconhece-se, dessa forma, que a atuação da ANEEL está voltada não só para o equilíbrio interno do setor, mas também para a inserção e concretização de objetivos e princípios consagrados na Constituição Federal, como reflexo da consolidação do modelo regulador de Estado.

Ao manifestar a sua vontade de promover a transferência de bens imóveis destinados ao reassentamento dessas populações deslocadas, por meio da emissão de uma declaração de utilidade pública, busca-se, em última análise, equilibrar os diferentes interesses em conflito, de forma a sopesar o excessivo ônus que recai sobre uma parcela da população em decorrência da realização de uma obra que trará benefícios para toda a coletividade, do ponto de vista do suprimento energético e do desenvolvimento sócio-econômico.

Ao buscar assegurar que uma parcela da população não sofra ônus excessivo em decorrência de uma obra de interesse nacional, a ANEEL procura dar efetividade material ao princípio da isonomia. Isso implica dizer que, sob a perspectiva da atuação da Administração Pública, quaisquer atos que os órgãos administrativos pratiquem devem refletir a igualdade de oportunidade para todos os administrados (MELLO, 2002, p. 56).

Além disso, busca-se assegurar a observância do princípio da proporcionalidade, segundo o qual as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas. Ou seja, ninguém está obrigado a suportar constringências, em sua liberdade ou propriedade, que não sejam indispensáveis à satisfação do interesse público (MELLO, 2002, p. 93).

A simples retirada das populações que residem e trabalham na área de implantação de usinas hidrelétricas, sem a viabilização da adoção, pela concessionária, de medi-

das compensatórias que alcancem não só os proprietários, mas também aqueles que, apesar de não terem um título de propriedade, dependem economicamente das áreas impactadas, representaria um tratamento desigual e um ônus desproporcional para esse segmento da sociedade.

A declaração de utilidade pública das áreas destinadas ao reassentamento de tais populações visa justamente a possibilitar que a restrição imposta à situação jurídica das populações locais seja a menor possível, de forma que o cumprimento da finalidade de interesse público buscado com a realização da obra seja proporcional em relação aos efeitos indesejados.

Sob essa perspectiva, conclui-se que o acompanhamento do processo de implantação de empreendimentos hidrelétricos insere-se na competência regulatória da ANEEL, sendo certo que a sua intervenção regulatória, em articulação com os órgãos ambientais, favorece o tratamento das questões relativas ao remanejamento dos impactados em correspondência com a realidade do setor, de forma a se buscar a consagração dos objetivos traçados pela Constituição Federal.

#### 4. CONCLUSÃO

Por meio do presente trabalho, observou-se que a atuação da ANEEL no processo de reassentamento das populações deslocadas em razão da implantação de usinas hidrelétricas constitui questão polêmica, submetida, inclusive, ao crivo do Poder Judiciário.

Na base de tais questionamentos está a assertiva de que a ANEEL, ao emitir as declarações de utilidade pública das áreas destinadas ao reassentamento dos atingidos, estaria indo além de suas competências institucionais. Sob o pretexto de viabilizar a construção de um empreendimento hidrelétrico, a ANEEL estaria promovendo atos típicos de reforma agrária, os quais, por força de norma constitucional expressa, são de competência exclusiva da União.

Contudo, verificou-se, no presente trabalho, que a desapropriação das áreas destinadas ao reassentamento das populações ribeirinhas não constitui hipótese de desapropriação para fins de reforma agrária, mas sim de desapropriação por utilidade pública, por se tratar de medida motivada por sua conveniência para o alojamento daquelas populações, e não pela eventual improdutividade da área a ser desapropriada.

Por outro lado, pode-se constatar que a emissão da referida declaração pela ANEEL encontra respaldo na legislação específica do setor, que expressamente atribui àquela agência reguladora a competência para declarar a

utilidade pública das “áreas necessárias à implantação de empreendimentos hidrelétricos”.

A inclusão das áreas destinadas ao reassentamento dos atingidos no referido conceito legal decorre da percepção de que tal medida integra a análise acerca da viabilidade sócio-ambiental do empreendimento, realizada pelos órgãos ambientais como condição para o início da construção e operação da usina.

Sob outra perspectiva, o reassentamento das populações atingidas por barragens envolve um conflito de interesses, identificado, de um lado, pelos benefícios auferidos por toda a coletividade com a realização da obra hidrelétrica, e, de outro, pelo excessivo ônus suportado pelas populações locais.

Nesse contexto, a finalidade buscada por meio da emissão da declaração expropriatória para fins de reassentamento é a de promover o equilíbrio entre interesses conflitantes, propiciando a realização de valores alicerçados, em última análise, nos princípios da isonomia e da proporcionalidade.

Portanto, a emissão da referida declaração pela ANEEL, além de encontrar respaldo na Constituição Federal e na legislação específica do setor, serve para reafirmar o seu papel como ente regulador do setor elétrico. Trata-se de reflexo de uma atuação regulatória que, com a consolidação do modelo regulador de Estado, passa a abranger a busca do equilíbrio interno ao mercado, bem como busca introduzir objetivos de ordem geral que não seriam alcançados exclusivamente pela ação da livre iniciativa dos agentes econômicos.

### Referências bibliográficas

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (Brasil) (ANEEL). Resolução nº 279, de 11 de setembro de 2007. *Diário Oficial da União*, 17 set. 2007. Seção 1, v. 144, n. 179, p. 72.

\_\_\_\_\_. Resolução Autorizativa nº 1.217, de 22 de janeiro de 2008. *Diário Oficial da União*, 29 jan. 2008. Seção 1, v. 145, n. 20, p. 46.

BANCO MUNDIAL. *Licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos no Brasil: uma contribuição para o debate: relatório principal*. Washington: Banco Mundial, 2008. v. 2. [on line] Disponível em: < <http://www.mme.gov.br/download.do?attachmentId=15209&download> > . Acesso em: 09 janeiro 2009.

BLOEMER, Neusa Maria Sens. A hidrelétrica de Campos Novos: camponeses, migração compulsória e atuação do setor elétrico. In: REIS, Maria José; BLOEMER, Neusa Maria Sens (org.). *Hidrelétricas e populações locais*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2001, p. 93-118.

CÂMARA FILHO, Roberto Mattoso. *A desapropriação por utilidade pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1994.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 13.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS AS (ELETROBRÁS). *Plano Diretor*

*de Meio Ambiente: 1991-1993*. Rio de Janeiro, 1990. 2 v.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

HARADA, Kiyoshi. *Desapropriação: doutrina e prática*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Agências reguladoras independentes: Fundamentos e seu Regime Jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 14.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. *Violações de direitos humanos na UHE Estreito*. Movimento dos Atingidos por Barragens [on line]. Disponível em: < [http://www.mabnacional.org.br/noticias/101208\\_uhe\\_estreito.html](http://www.mabnacional.org.br/noticias/101208_uhe_estreito.html) >. Acesso em: 10 dez. 2008.

SALLES, José Carlos de Moraes. *A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência*. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

SILVEIRA, Luiz. Um novo modelo para obras de hidrelétricas. *Gazeta Mercantil*, 19 dez. 2008.



Lúcia Penna  
Bacharel em Direito e especialista em Direito  
Regulatório da energia elétrica pela faculdade  
de Direito da faculdade de Brasília

luciapenna@hotmail.com