



**Conselho de Defesa dos Direitos da
Pessoa Humana**

**Comissão Especial
“Atingidos por Barragens”
Resoluções n^os 26/06, 31/06, 01/07, 02/07, 05/07**

Sumário executivo

Brasília/DF

Conteúdo

PARTE a - constituição, plano de trabalho, metodologia e ATIVIDADES DA COMISSÃO especial	2
A-I. Introdução	2
A-I.1. A Comissão Especial (CE).....	2
A-II. Metodologia e Plano de Trabalho.....	2
PARTE B - ESTUDOS DE CASO: VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS NO PLANEJAMENTO, CONSTRUÇÃO E OPERAÇÃO DE BARRAGENS.....	5
B-I. Barragens selecionadas	5
B-I.1 Principais problemas identificados pela CE.....	6
B-I.2 Direitos violados	7
PARTE C – ELEMENTOS CONTEXTUAIS E CONCEITUAIS	9
C-I. Impactos sociais e ambientais de barragens: uma visão geral da questão	9
C-I.1 O debate internacional.....	9
C-I.2 A experiência brasileira.....	10
C-I.3 Estrutura normativa referente a Direitos Humanos - sociais, econômicos, culturais e ambientais	11
C-I.4 Virtudes e Limitações.....	12
C-II. Conceitos-chave	12
C-II.1 Participação da sociedade civil	13
C-II.2 Atingido	15
C-II.3 Mitigação e reparação	19
Parte D - Recomendações para Garantir e Preservar os Direitos Humanos dos atingidos por barragens	25
D-I Introdução	25
D-II. Recomendações	25
D-II.1 Direito à informação e à participação	25
D-II.2 Direito à liberdade de reunião, associação e expressão.....	28
D-II.3 Direito ao trabalho e a um padrão digno de vida.....	28
D-II.4 Direito à moradia adequada	30
D-II.5 Direito à educação	31
D-II.6 Direito a um ambiente saudável e à saúde.....	31
D-II.7 Direito à melhoria contínua das condições de vida	31
D-II.8 Direito à plena reparação das perdas	32
D-II.9 Direito à justa negociação e tratamento isonômico, conforme critérios transparentes e coletivamente acordados.....	32
D-II.10 Direito de ir e vir.....	33
D-II.11 Direito à cultura, às práticas e aos modos de vida tradicionais, assim como ao acesso e preservação de bens culturais, materiais e imateriais.	33
D-II.12 Direitos dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais... ..	33
D-II.13 Direito de grupos vulneráveis a proteção especial	34
D-II.14 Direito de proteção à família e a laços de solidariedade social ou comunitária	34
D-II.15 Direito de acesso à justiça e a razoável duração do processo judicial.....	34
D-II.16 Direito à Reparação por perdas passadas.....	35
D-III Considerações Gerais	35
ANEXO – RESSALVAS AO RELATÓRIO FINAL	36
1. RESSALVAS DO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	36
2. RESSALVAS DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE.....	45
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	46

PARTE A - CONSTITUIÇÃO, PLANO DE TRABALHO, METODOLOGIA E ATIVIDADES DA COMISSÃO ESPECIAL

A-I. Introdução

Esse texto é o sumário executivo, um resumo, do relatório final aprovado pela Comissão Especial do CDDPH. Buscou-se sintetizar um texto de mais de 100 páginas, facilitando a leitura e sua interpretação, bem como favorecendo a sua divulgação.

A-I.1. A Comissão Especial (CE)

Na sessão ordinária de 30 de março de 2006, com base em documentação escrita e em apresentação oral do Sr. Ricardo Montagner, o CDDPH tomou conhecimento de denúncia de violações de Direitos Humanos feita pelo Movimento de Atingidos por Barragens (MAB) e decidiu instituir uma Comissão Especial (CE) com a incumbência de:

“I - Acompanhar denúncias, encaminhadas ao CDDPH, de ocorrências de violações de Direitos Humanos decorrentes da implementação de barragens no País, realizando um levantamento empírico desses casos;

II - Apresentar sugestões e propostas no que concerne a prevenção, avaliação e mitigação dos impactos sociais e ambientais da implementação dessas barragens, e a preservação e reparação dos direitos das populações atingidas.”
(Presidência da República, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, Resolução Nº 26, de 15 de agosto de 2006).¹

O Relatório Final da CE está dividido em três partes: a primeira reúne os capítulos referentes à introdução, à metodologia e ao plano de trabalho, a segunda compreende os capítulos referentes aos elementos contextuais e conceituais, às recomendações e considerações gerais para garantia e preservação dos Direitos Humanos dos atingidos por barragens, e a terceira parte diz respeito ao acompanhamento das denúncias e recomendações específicas em relação aos casos acolhidos pela Comissão Especial: UHE Canabrava, UHE Tucuruí, UHE Aimorés, UHE Foz do Chapecó, PCH Fumaça, PCH Emboque e Barragem de Acauã.

Este Relatório Sintético, que sumariza o Relatório Final, contém, além da Introdução, outras três partes: a Parte B sintetiza as conclusões extraídas dos estudos de caso; a Parte C apresenta o contexto institucional-legal vigente e a base conceitual adotada; a Parte D expõe as recomendações e considerações gerais da CE para garantia e preservação dos Direitos Humanos dos atingidos por barragens.

A-II. Metodologia e Plano de Trabalho

¹ A CE ficou assim constituída: Doutor Humberto Pedrosa Espínola, representante do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, que a coordenou; Deputada Federal Luci Choinacki, representante da Câmara dos Deputados; Professor Carlos Bernardo Vainer, representante do Instituto de Pesquisa Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR; Sr. Ricardo Montagner, representante do Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB; Doutor João Akira Omoto, representante do Ministério Público Federal – MPF; um representante do Ministério de Minas e Energia – MME; um representante do Ministério do Meio Ambiente – MMA; um representante da Defensoria Pública da União. O MAB foi também representado por Leandro Gaspar Scalabrin; o MPF foi também representado por Maria Luiza Grabner e trouxe a colaboração de Kênia Itacaramby; o MME foi representado por Denilvo Moraes, Celso Knijnik, Maria Ceicilene Aragão Martins Rego e Sílvia Maria Frattini Gonçalves Ramos; o MMA foi representado por Márcia Catarina David; a Defensoria Pública da União foi representada por João Paulo de Campos Dorini e Heloísa Elaine Pigatto. A Deputada Luci Choinacki não participou de nenhuma reunião da CE.

A CE estruturou suas atividades tendo em vista dois objetivos, a saber:

- Objetivo 1: Acompanhamento das denúncias e recomendação de medidas visando interromper e reparar violações de direitos constatadas em casos estudados;
- Objetivo 2: Elaboração de recomendações gerais para interromper, reparar e prevenir violações de direitos de modo geral, em barragens em construção ou operação.

Foram constituídas duas subcomissões para atender a cada um dos objetivos².

No tratamento do Objetivo 1 foram cumpridas as seguintes atividades :

- Recebimento e acolhimento de denúncias, num total de 74³.
- Seleção de 7 casos a serem estudados, considerando: consistência e verossimilhança da denúncia e a diversidade dos casos.
- Acompanhamentos relativos aos casos selecionados, o que foi feito através de: a) missões (visitas), durante as quais foram realizadas audiências públicas e foram ouvidos diferentes grupos e instituições – governamentais, empresariais e da sociedade civil; b) consulta a documentos oficiais e estudos acadêmicos; c) consultas dirigidas a empresas, agências governamentais e outros envolvidos.
- Elaboração dos Relatórios de Caso, cuja minuta, elaborada por um relator escolhido consensualmente, foi objeto de várias discussões e emendas.
- Identificação e listagem dos direitos violados. Com base nos relatórios de caso, foi elaborada uma listagem dos Direitos Humanos mais recorrentemente violados, de modo a informar a parte conceitual e as recomendações gerais que integram o Objetivo II.

Também foi realizada missão *in loco* para conhecer a experiência da UHE Salto Caxias, da COPEL, proclamada nacional e internacionalmente como uma das mais bem sucedidas experiências de equacionamento e tratamento da questão social.

No tratamento do Objetivo II, foram desenvolvidas as seguintes atividades:

- Depoimentos de especialistas - de empresas estatais, órgãos de governo, organizações não-governamentais.
- Elaboração de relatórios parciais sobre tópicos selecionados, inclusive sobre base conceitual a ser adotada e recomendações gerais.

Tendo em vista a composição da CE, reunindo experiências e papéis institucionais diferenciados, os integrantes da Comissão adotaram, de comum acordo, a decisão de conduzir os trabalhos, e, em particular, suas discussões, com o compromisso de, sempre que possível, produzir análises e recomendações consensuais. Também foi acordado que, não atingido o consenso, os defensores de posições minoritárias teriam pleno direito de fazer constar do Relatório Final, em texto próprio, os dissensos, ressalvas e justificativas que julgassem pertinentes. Essas ressalvas são parte integrante do Relatório final e serão apresentadas, na íntegra, ao final deste Sumário Executivo. Igualmente, não obstante a maioria das barragens brasileiras – construídas, em operação e planejadas – estarem associadas a aproveitamentos hidrelétricos, houve acordo de não deveria a Comissão Especial incluir em sua pauta a discussão acerca de políticas, planos e programas relativos à geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Por esta razão, não há neste relatório qualquer referência ao debate acerca dos meios e modos de

² Estas subcomissões foram formalizadas através da Resolução nº 31, de 13/12/2006, e da Resolução nº 1, de 30/12/2007.

³ Ver Anexo 4 do Relatório Final.

gerar, transmitir e distribuir energia, dos planos energéticos, das formas de consumo e uso da energia, entre outros temas afetos a políticas e planos energéticos e, em particular, do Setor Elétrico.

Progressivamente, buscou-se instalar um ambiente de cordialidade e confiança mútua que, não obstante divergências, saudáveis e naturais, cercou as atividades da Comissão. A complexidade das questões tratadas, tanto nos casos analisados quanto na elaboração das recomendações, impôs a ampliação do prazo para os trabalhos da Comissão.

Quando o Relatório Final da CE já estava concluído e era redigido este Sumário Executivo, o Presidente da República assinou em evento oficial o Decreto nº 7.342, de 26 de outubro de 2010, instituindo o cadastro socioeconômico para identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica, criando o Comitê Interministerial de Cadastramento Socioeconômico, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, e adotando outras providências. As recomendações de número 68 e 69, apresentadas à página 32 deste Sumário Executivo, mencionam o Decreto e propõem ações de acompanhamento.

O Decreto Presidencial foi fruto de uma negociação entre MAB, Secretaria-Geral da Presidência e Ministério de Minas e Energia, envolvendo outros ministérios e órgãos oficiais. Incorpora algumas das questões levantadas pelo Relatório da Comissão Especial⁴. Entre outros aspectos, o Decreto consolida a formalização da ampliação do conceito de atingido, atendendo a algumas das questões conceituais constantes da sessão C.II-2 deste sumário. Igualmente, o Decreto afirma o caráter público do cadastro e acolhe a recomendação de que tenha validade por apenas dois anos⁵.

⁴ Registre-se que a Comissão Especial não foi ouvida na fase de discussão e elaboração da minuta do decreto, nem ao ato público de assinatura do decreto, não obstante estarem as autoridades governamentais responsáveis informadas da existência desta comissão e do teor de seus trabalhos e conclusões.

⁵ No dia 11.11.2010, quando já estava convocada a reunião itinerante do CDDPH em Campo Grande-MS, cuja pauta prevê a apresentação deste Relatório Final e de seu Sumário Executivo, o Ministério de Minas e Energia encaminhou ao Conselho parecer contendo novas e extensivas ressalvas a seu conteúdo. Por ser intempestivo em relação aos prazos previamente acordados para elaboração das conclusões finais da CE, o volumoso documento será distribuído aos integrantes do CDDPH e igualmente anexado ao Relatório Final em sua versão completa.

PARTE B - ESTUDOS DE CASO: VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS NO PLANEJAMENTO, CONSTRUÇÃO E OPERAÇÃO DE BARRAGENS

B-I. Barragens selecionadas

Barragens	UF	Objetivo Principal	Órgão licenciador	Concessionário
Açude Acauã	PB	Abastecimento água	SUDEMA/PB	Estado da Paraíba
UHE Aimorés	MG/ES	Geração hidrelétrica	IBAMA	CVRD/CEMIG
UHE Cana Brava	GO	Geração hidrelétrica	FEMAGO/AGOMA	Cia. Energética Meridional ¹
PCH Emboque	MG	Geração hidrelétrica	FEAM/COPAM	Cia Força e Luz Cataguases Leopoldina ²
UHE Foz do Chapecó	SC/RS	Geração hidrelétrica	IBAMA	CVRD/Foz do Chapecó Energia S/A
PCH Fumaça	MG	Geração hidrelétrica	FEAM/MG (Fundação Estadual de Meio Ambiente)	Novelis do Brasil Ltda ³
UHE Tucuruí	PA	Geração hidrelétrica	SECTAM/PA	Eletronorte

(1) Subsidiária da Tractebel Energia S/A; (2) Brascan Energética Ltda. S/A; (3) Adquiriu a ALCAN

A visita da missão da Comissão Especial ao AHE **Aimorés** (MG/ES) – Hidrelétrica Eliezer Batista – e à região afetada por sua implantação e operação ocorreu nos dias 25 e 26 de julho de 2007, tendo ocorrido audiências públicas, visitas a reassentamentos, contatos com a empresa e com grupos de atingidos. Foram levantados problemas quanto às indenizações aos proprietários, às condições de vida dos agricultores e pescadores das ilhas, às condições de Reassentamento, condições sanitárias, ocupação e renda, aumento das enchentes e invasão de águas do lençol freático, acessibilidade, transporte e circulação da população, degradação das condições de acesso à educação básica, surgimento de prostituição infantil, degradação das condições de vida das pessoas idosas, doenças como depressão. Também se registraram reclamações sobre desinformação, falsas promessas e compromissos não cumpridos, denúncias de coação na negociação de indenizações, desapropriações e deslocamento forçado, constrangimentos à organização e à manifestação.

A Pequena Central Hidrelétrica Cachoeira do **Emboque** (MG) – PCH Emboque foi visitada nos dias 29 e 30 de agosto de 2007. Os principais problemas relatados para a CE foram: deficiência no processo de licenciamento (direito à informação); dano ao meio ambiente; problemas sociais decorrentes da implantação do empreendimento; cerceamento da liberdade de reunião, associação e expressão.

Em 29 e 30 de agosto de 2007 também se visitou a Pequena Central Hidrelétrica **Fumaça** (MG) – PCH Fumaça. Os principais problemas identificados foram: restrições no processo de participação popular e problemas sociais decorrentes da implantação do empreendimento. Segundo representantes da Empresa Novelis (antes denominada Alcan – Alumínio do Brasil Ltda), no decorrer de todo o processo de negociação, houve conflitos. Foram criadas duas associações representativas dos atingidos, Associação dos Moradores Atingidos pela Barragem de Fumaça – Amabaf e a Associação dos Atingidos pela Barragem de Fumaça - AABF. Foi acordada a necessidade de um mediador para fixar critérios, arbitrar sobre decisões sem consenso, definir sobre os casos especiais e exceções, etc. Ficou estabelecido pelos interessados que a mediação seria feita pelo Conselho Estadual de Política Ambiental – Copam.

A Usina Hidrelétrica **Tucuruí** (PA) foi construída em duas etapas ⁶ pelas Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. (Eletronorte) no rio Tocantins, no estado do Pará, região amazônica brasileira. A denúncia de violações de Direitos Humanos foi apresentada pelo Ministério Público Federal – MPF, relatando graves implicações ambientais e sociais, inclusive para os povos indígenas, derivadas da construção da barragem no rio Tocantins. Registra-se o caso como histórico, tendo sido objeto de várias análises durante anos, entre as quais a avaliação da Comissão Mundial de Barragens – CMB que destacou o caráter emblemático do caso Tucuruí, por ter evidenciado os custos sociais dos grandes empreendimentos hidroelétricos. A Comissão visitou a região de Tucuruí entre os dias 4 e 6 de julho de 2007.

A denúncia de violações de Direitos Humanos relacionada ao empreendimento Usina Hidrelétrica **Canabrava** (GO)– UHE Canabrava foi apresentada à Comissão do pelo Ministério Público Federal – MPF e levantava as seguintes questões: não reconhecimento da condição de atingido para mais de 800 famílias; insuficiência das reparações às famílias indenizadas; empobrecimento da população em razão da perda ou degradação dos meios de vida e de trabalho; e desconsideração dos impactos sobre o grupo indígena Avá-Canoeiro. A missão foi realizada no período de 14 a 17 de agosto de 2007. Os trabalhos da Comissão foram desenvolvidos a partir da realização de reuniões, consultas públicas e visitas às seguintes localidades: Comunidade de Buriti, Porto do Carmo, Vila Vermelho, Cemitério do Limoeiro, Limoeiro, acampamento do MAB, Reassentamento Pecuarío, Reassentamento do Filó, Estação de Tratamento de Esgoto e a uma ocupação na periferia da cidade de Minaçu.

A barragem projetada para a Usina Hidrelétrica de Energia **Foz de Chapecó** (SC/RS) foi visitada pelos integrantes da Comissão no período de 27 a 29 de junho de 2007, tendo realizado: audiência pública em Volta Grande (Alpestre – RS); reunião com o empreendedor Foz de Chapecó Energia – FCE no canteiro de obras (Águas de Chapecó – SC), com a Associação Mista dos Atingidos por Foz do Chapecó – Amista e com o MAB (Chapecó – SC); visita a Colônia de Pescadores Z-29, à Reserva Indígena Aldeia Condá e à comunidade Saltinho do Uruguai (Águas de Chapecó - SC) que margeia o canteiro de obras. As principais questões trazidas à Comissão por todas as partes envolvidas na denúncia e ouvidas revelam problemas quanto ao licenciamento ambiental e ao acesso à informação; à opção dos atingidos pela modalidade de reassentamento; à situação dos moradores próximos ao canteiro de obras; à situação dos pescadores; à data-base do cadastramento sócio-econômico; às condições de vida da população atingida; aos posseiros e arrendatários deslocados pela demarcação da área indígena e às ações de intimidação e repressão a movimentos sociais.

B-I.1 Principais problemas identificados pela CE

Os estudos de caso permitiram concluir que o padrão vigente de implantação de barragens tem propiciado de maneira recorrente graves violações de Direitos Humanos, cujas consequências acabam por acentuar as já graves desigualdades sociais, traduzindo-se em situações de miséria e desestruturação social, familiar e individual.

Os estudos realizados permitiram indentificar alguns dos fatores que contribuíram para a ocorrência das violações dos direitos dos atingidos por barragens:

- Falta de informação, essencial para a garantia do direito à participação democrática. Entre as muitas razões que acabam impedindo que as informações pertinentes cheguem, de fato, aos principais interessados, pode-se mencionar:
 - a omissão ou recusa de fornecer aos interessados informações relevantes, como, por, exemplo, resultados de levantamentos

⁶ A Usina Hidrelétrica de Tucuruí foi construída em etapas: 1ª etapa (1976-1992) e 2ª etapa (1998-2006).

cadastrais ou, até mesmo, a lista de famílias e/ou propriedades consideradas pela empresa como *atingidas*;

- falta de assessoria jurídica;
 - uso de linguagem inacessível ao público de não especialistas;
 - fornecimento de informações contraditórias ou, mesmo, falsas;
 - precariedade e insuficiência dos estudos ambientais, além da falta de oportunidade efetiva para participação, como a não-ocorrência de audiências públicas ou realização de audiências e outros fóruns cujo formato não favorece a participação popular efetiva;
- Definição restritiva e limitada do conceito de atingido, ou seja, do que sejam os prejudizados e os prejudicados pelo planejamento, implantação e operação da barragem, o que leva ao desconhecimento de uma série de direitos, bem como à desqualificação de famílias e grupos sociais enquanto elegíveis para algum tipo de reparação⁷.
 - Omissão das especificidades socioeconômicas e culturais das populações atingidas, decorrente das deficiências dos estudos ambientais⁸, com o sistemático desconhecimento da singularidade das populações atingidas, assim como suas relações com as bases físicas e bióticas que constituem seu meio ambiente.
 - Omissão diante das necessidades particulares de grupos sociais mais vulneráveis, sobretudo em situações de bruscas mudanças sociais, como, por exemplo, idosos e pessoas com deficiência.
 - Lacunas, má-aplicação da legislação ou ambos, a despeito das garantias legais dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais asseguradas aos atingidos por barragens⁹.

B-I.2 Direitos violados

Além de detalhada descrição dos problemas identificados em cada uma das barragens selecionadas, os Relatórios de Caso oferecem recomendações para que, em cada situação concreta, sejam reparados ou, no caso de processos ainda em curso, sejam interrompidas as violações de Direitos Humanos¹⁰.

⁷ Alguns dos casos eleitos pela Comissão para análise ilustram que o conceito de atingido adotado tem propiciado e justificado a violação de direitos a uma justa reparação, entre outros, de ocupantes e posseiros, pequenos comerciantes, garimpeiros artesanais, pescadores e outros grupos cuja sobrevivência depende do acesso a determinados recursos naturais.

⁸ Recentemente, o Banco Mundial, em relatório de estudo sobre o licenciamento ambiental no Brasil, apontou que os aspectos sociais não têm sido adequadamente considerados, atribuindo o fato à carência de profissionais especializados nos órgãos de licenciamento (Banco Mundial, 2008).

⁹ Este problema também foi reconhecido pelo já referido Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial (2004).

¹⁰ A decisão, hoje questionável, de somente encaminhar os relatórios de caso ao CDDPH quando o Relatório Final estivesse concluído, gerou uma situação difícil. De um lado, os relatórios retratam os resultados a que se chegou após a realização das pesquisas, e, por conseguinte, problemas e conflitos cujo desdobramento e evolução posteriores não foram acompanhados pela CE. De outro lado, a importante base de conhecimento gerada constitui registro inestimável de processos que, mesmo se parcialmente superados, advertem para a gravidade de práticas responsáveis pela violação de Direitos Humanos. Assim, cabe advertir que os Relatórios Sintéticos dos Casos apresentados no Relatório Final integral retratam a realidade conhecida por ocasião da missão e dos estudos consagrados a cada caso. Eventuais mudanças, para melhor ou para pior, no que concerne ao respeito dos Direitos Humanos, não invalidam nem contrariam os relatos. Igualmente, e com mais razão ainda, o mesmo vale para as recomendações de medidas para reparar/suspender violações em situações específicas. Por esta razão, a CE deliberou que as recomendações para cada caso, que constam dos Relatórios Integrais de Caso, anexos a este Relatório,

Tomados em conjunto, os estudos de caso permitiram identificar os direitos que parecem ser sistematicamente violados, a saber:

1. Direito à informação e à participação;
2. Direito à liberdade de reunião, associação e expressão;
3. Direito ao trabalho e a um padrão digno de vida;
4. Direito à moradia adequada;
5. Direito à educação;
6. Direito a um ambiente saudável e à saúde;
7. Direito à melhoria contínua das condições de vida;
8. Direito à plena reparação das perdas;
9. Direito à justa negociação, tratamento isonômico, conforme critérios transparentes e coletivamente acordados;
10. Direito de ir e vir;
11. Direito às práticas e aos modos de vida tradicionais, assim como ao acesso e preservação de bens culturais, materiais e imateriais;
12. Direito dos povos indígenas, quilombolas e tradicionais;
13. Direito de grupos vulneráveis à proteção especial;
14. Direito de acesso à justiça e a razoável duração do processo judicial;
15. Direito à reparação por perdas passadas;
16. Direito de proteção à família e a laços de solidariedade social ou comunitária.

Esta lista orientou o processo de discussão e elaboração das recomendações, conforme será apresentado na Parte D¹¹.

não sejam reproduzidas nestes Relatórios Sintéticos de Caso que compõem esta Parte III. Transcorrido largo lapso de tempo desde a realização das missões e a elaboração dos relatórios de caso, muitas das realidades constatadas podem ter passado por importantes mudanças – algumas no sentido de amenizar ou resolver os problemas, outras, infelizmente, no sentido de agravá-los.

¹¹ Parte III do Relatório Final integral.

PARTE C – ELEMENTOS CONTEXTUAIS E CONCEITUAIS

Nesta parte apresentam-se os resultados dos estudos voltados para a recuperação dos elementos legal-institucionais e a elaboração conceitual que orientaram as recomendações constantes da Parte D.

C-I. Impactos sociais e ambientais de barragens: uma visão geral da questão

C-I.1 O debate internacional

Nos mais diferentes países do mundo, a exemplo do Brasil, têm sido freqüentes as polêmicas e os conflitos em torno dos impactos provocados pelo planejamento, implantação e operação de barragens, sejam elas voltadas para a geração de energia hidrelétrica, para a irrigação, abastecimento de água, controle de cheias, ou para múltiplos objetivos. O recente acirramento dos conflitos e da polêmica tem pressionado crescentemente as agências, empresas e organizações engajadas no financiamento, planejamento, construção e operação de barragens a equacionarem de maneira mais rigorosa os problemas ambientais e sociais.

Assistiu-se, desde os anos 80, à implantação progressiva de mecanismos legais e órgãos governamentais e multilaterais que deveriam regular a implantação de barragens. Avaliações de impacto ambiental, audiências públicas, novas normas para a implantação de hidrelétricas são resultados desse processo. O Banco Mundial, a Corporação Financeira Internacional, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Banco Asiático de Desenvolvimento e outras agências multilaterais, assim como agências de cooperação nacionais, começaram a introduzir a questão ambiental em sua agenda e estabeleceram, também nos anos 80, requisitos ambientais mínimos para apoiar esse tipo de projeto.

Em maio de 1998, sob a presidência do então Ministro de Recursos Hídricos da África do Sul, Kadel Asmar, constituiu-se a Comissão Mundial de Barragens (CMB), cujos estudos de caso, relatórios temáticos e, em particular, o relatório final (World Commission on Dams, 2000)¹² reconhecem que, se de um lado as barragens teriam trazido importante contribuição ao desenvolvimento, em contrapartida têm implicado em significativos impactos negativos, sociais e ambientais, sendo via de regra insatisfatórios os esforços realizados para mitigá-los. Dentre as recomendações da CMB, destacam-se, pela relevância que têm para o objeto deste Relatório, as seguintes:

- ❖ São indispensáveis processos abrangentes e participativos de avaliação tanto das necessidades e objetivos quanto das diferentes opções existentes para atingi-los;
- ❖ Nenhuma barragem deverá ser construída sem a plena informação e aceitação das populações atingidas;
- ❖ Antes de qualquer decisão de construir novos projetos, prioridade deve ser conferida aos esforços para otimizar a gestão e o consumo de água e energia, isto é, para melhorar a performance das infra-estruturas existentes, inclusive de geração e distribuição de água e energia;

¹² Ao longo de seus dois anos e meio de existência, a Comissão Mundial de Barragens desenvolveu o mais amplo conjunto de estudos sobre o tema jamais realizado. Foram realizados: 3 estudos de caso de países; 7 estudos de caso de grandes barragens (entre os quais a Usina Hidrelétrica de Tucuruí); 17 estudos temáticos, envolvendo aspectos ecológicos, econômicos, sociais e político-institucionais; 4 consultas públicas regionais em diferentes continentes (uma destas foi a Consulta Regional para a América Latina que realizou-se em São Paulo, nos dias 12 e 13 de agosto de 1999); reuniões do Fórum Consultivo da CMB, fóruns de debates abertos no site da CMB (www.dams.org). Tanto a Eletrobrás quanto o MAB estiveram representados no Fórum Consultivo.

- ❖ Devem ser estudados e implantados mecanismos para reparar todos os danos sociais e ambientais provocados pela implantação de barragens já existentes.¹³

Em 2003, várias instituições envolvidas no financiamento de grandes projetos de investimento em todo o mundo adotaram diretrizes expressas nos “Princípios do Equador”¹⁴, para servir de referencial comum de avaliação socioambiental. Segundo esse documento, revisado e aprimorado em julho de 2006, as instituições financeiras signatárias comprometem-se a conceder empréstimos apenas a projetos que adotem boas práticas de gestão ambiental e de responsabilidade social.

C-I.2 A experiência brasileira

Em resposta tanto à nova realidade democrática de nossa sociedade quanto aos avanços em torno à questão em âmbito internacional, vivemos nos últimos 25 anos um rico processo de construção de novas regras e institucionalidades. A título de ilustração, alinham-se a seguir alguns dos marcos desse processo, com início na década de 1980:

1981. A publicação da Lei 6.938 que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente.

1986

- Criação do Conselho Consultivo de Meio Ambiente da Eletrobrás (CCMA);
- Edição pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) da Resolução nº 01/86, que regulamentou a obrigatoriedade de realização de Estudos de Impacto Ambiental (EIAs) e Relatórios de Impacto Ambiental (RIMAs) para fins de licenciamento ambiental, estabelecida pela Lei 6.938, de 31/8/81;
- Eletrobrás publica o Manual de Efeitos Ambientais dos Sistemas Elétricos e o Plano Diretor para a Melhoria do Meio Ambiente nas Obras e Serviços do Setor Elétrico;
- Após manifestações e ocupação do canteiro de obras da barragem de Itaparica, a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF) firmou acordo com o Pólo Sindical do Médio São Francisco, aceitando o princípio de “terra por terra”, ao invés de indenização monetária;

1987

- Resolução Conama nº 06 estabelece regras para o licenciamento ambiental de obras de grande porte, especialmente de energia elétrica;
- Resolução Conama nº 09 que dispõe sobre a questão das audiências públicas;
- Criação da Divisão (depois Departamento) de Meio Ambiente da Eletrobrás;
- Eletrosul, Ministério de Minas e Energia e Comissão Regional dos Atingidos por Barragens da Bacia do Rio Uruguai (CRAB), após longo conflito e difíceis negociações, assinam acordo sobre a implantação das barragens de Itá e Machadinho, assegurando: negociações coletivas, reassentamento coletivo para todos os atingidos

¹³ Integram este Fórum, que existiu até 2007, representantes do Ministério de Minas e Energia e do MAB, assim como de instituições universitárias brasileiras – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) e Coordenação de Programas de Pós-Graduação em Engenharia (COPPE), da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

¹⁴ O documento pode ser acessado na sua versão original em inglês no site www.equador-principles.com.

- (inclusive não proprietários) e atrelamento do cronograma das obras ao cronograma de negociação e solução dos problemas sociais;
1989. I Encontro Nacional dos Trabalhadores Atingidos por Barragens¹⁵.
1990. Eletrobrás divulga o II Plano Diretor de Meio Ambiente do Setor Elétrico – 1991/1003.
- 1997
- o CONAMA edita a Resolução nº 237, que estabelece procedimentos específicos para o licenciamento de projetos impactantes, com reflexos nos processos relativos a barragens;
 - o Lei 9.433 que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos.
2000. Lei 9.985 que estabeleceu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.
2003. Reconhecendo a complexidade da questão social e ambiental das barragens, o Governo Federal instituiu Grupo de Trabalho Interministerial (Decreto s/nº de 10.10.2003), com representação de quinze órgãos públicos federais, para analisar as reivindicações apresentadas por representantes dos atingidos por barragens e formular propostas para o equacionamento dos problemas ali identificados¹⁶.
2004. Aprovação do novo Modelo do Setor Elétrico (Leis 10.847 e 10.848), determinando que o licenciamento ambiental seja prévio aos processos licitatórios, o que fez com que os Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental deixassem de ser responsabilidade do empreendedor/concessionário.
2005. Relatório da Sra. Hina Jilani, representante especial do Secretário-Geral da ONU sobre a situação dos Defensores dos Direitos Humanos, após destacar a importância dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil para a democracia e garantia dos direitos humanos, em análise da situação decorrente da implantação da UHE Campos Novos, constata o uso do aparelho estatal para a criminalização de movimentos e militantes, recomendando ao Governo brasileiro a adoção de ajustes na atuação do Poder Judiciário¹⁷.
2007. Decreto nº 6.040 que instituiu a Política Nacional do Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais/PNPCT.

C-I.3 Estrutura normativa referente a Direitos Humanos - sociais, econômicos, culturais e ambientais

Tem avançado a normatividade no âmbito internacional e nacional que trata da proteção ao meio ambiente e aos direitos das populações atingidas pela construção de barragens.

No pós-guerra (1945-1966) foram aprovados instrumentos normativos que vieram assegurar direitos de natureza civil, política, econômica, social e cultural. Com a Declaração de Estocolmo (1972), a Declaração do Rio de Janeiro e a Convenção sobre Diversidade Biológica (1992) foram consagrados os direitos ambientais.

¹⁵ Em 1991, o I Congresso Nacional de Atingidos por Barragens deliberou pela criação do Movimento de Atingidos por Barragens - MAB como organização nacional.

¹⁶ O relatório final do GTI foi concluído em 21 de maio de 2004.

¹⁷ Report submitted by the Special Representative of the Secretary-General of United Nations on the situation of human rights defenders, Hina Jilani. Addendum. Mission to Brazil. A/HRC/4/37/Add.2, 19 December 2006 (ver em Documentos Complementares).

No Brasil, desde o final dos anos 1980, os Direitos Humanos vêm sendo paulatinamente reconhecidos pela ratificação de tratados ou convenções internacionais, pela Constituição Federal de 1988 e por vasta produção normativa.

Ingressaram no ordenamento jurídico nacional: em 1992, o Pacto de Direitos Civis e Políticos (1966), o Pacto dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais – PIDESC (1966), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica (1969); em 1998, a Convenção sobre Diversidade Biológica (1992); em 1999, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos Sociais e Culturais - Protocolo de San Salvador (1988); em 2004, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais (1989); em 2006, a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (2003); e em 2007, a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005).

Importante, ainda, relembrar dois outros documentos internacionais, embora traçando parâmetros declaratórios e não vinculantes: a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, aprovada pela Unesco em 2001, e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, aprovada em 2007. Merece igualmente menção a Declaração sobre Assentamentos Humanos, de Vancouver (1976), adotada pela 1ª Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos e a Agenda Habitat (junho de 1996).

C-I.4 Virtudes e Limitações

Em linhas gerais, a estrutura legal e normativa brasileira contém dispositivos vários para a proteção aos Direitos Humanos das populações e dos indivíduos atingidos pela implantação de barragens no território nacional. É possível, entretanto, identificar limitações, omissões ou insuficiências no sistema normativo existente, que, na prática têm impedido ou dificultado o pleno exercício dos direitos acima referidos.

Os órgãos públicos de cuja anuência e licença dependem a construção e operação de barragens, como a Aneel, ANA, MME, MMA e órgãos ambientais, em virtude de seu caráter especializado, enfrentam dificuldades institucionais e administrativas para lidar com as violações de Direitos Humanos, cuja defesa e garantia deveria ser obrigação de todos os aparatos oficiais. Também, em áreas como o direito à informação, e não obstante a Constituição Federal e os tratados internacionais ratificados pelo Brasil, muitas vezes falta uma adequada regulamentação.

As deficiências e falhas são mais sentidas nos casos em que se trata da participação de grupos indígenas, quilombolas ou outras populações ou povos tradicionais, cujas particularidades culturais implicam na necessidade de especial atenção por parte dos poderes públicos.

É fato notório que, a despeito de normas que asseguram direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais aos atingidos por barragens, a efetivação dos mesmos somente tem ocorrido devido à pressão exercida pelos movimentos sociais.

Cabe mencionar, finalmente, que no âmbito do CONAMA, do Congresso Nacional e do Ministério Público Federal estão em curso várias iniciativas no sentido de gerar normas e práticas que contribuam para superar, mesmo se parcialmente, os problemas constatados e as lacunas existentes no aparato legal.

C-II. Conceitos-chave

A literatura acadêmica e técnica, o exame do aparato legal-institucional disponível e de sua aplicação, a experiência de formulação e implementação de políticas e programas na área de planejamento, construção e operação de barragens, assim como os casos investigados pela CE, sugerem a necessidade de construir um instrumental

conceitual básico sobre o qual apoiar as recomendações que serão objeto da parte final deste Sumário Executivo. Três são os conceitos estruturantes: participação da sociedade civil, atingido e reparação.

C-II.1 Participação da sociedade civil

É indubitável que a principal garantia do pleno exercício dos Direitos Humanos está na presença de uma sólida organização da sociedade civil, informada e vigilante. Aparatos legais, agências governamentais cumpridoras da legislação, processos transparentes, evidentemente indispensáveis, ganham outros significados e eficácias ali e quando grupos organizados, autênticos representantes da sociedade civil, são capazes de se constituir, ampliar suas bases sociais e agir sem constrangimentos e restrições.

Longe de constituir um alibi que viria validar a desresponsabilização do Estado, o princípio acima enunciado pretende, antes, definir claramente o papel das instâncias públicas, qual seja: propiciar e favorecer a constituição de sujeitos coletivos autônomos e legítimos. Não se trata, pois, de substituir organizações da sociedade civil, nem delegar poderes de estado, nem, menos ainda, patrocinar organizações oficiosas.

No exercício legítimo de seu papel de poder público e representante, em princípio, do interesse público, cabe ao Estado, em primeiro lugar, promover a difusão de informações que, de fato, capacitem populações atingidas e suas representações a conceber os processos de que serão objeto e a formular seus interesses e objetivos. Não é certamente casual que a Constituição Federal estabeleça que *“a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social”* (Artigo 37, XXII, §1º).

Por outro lado, cabe considerar que conflito, interlocução e negociação são partes essenciais e complementares de processos democráticos e participativos. Compete ao Estado promover as formas e meios adequados para garantir o acesso à informação pela população¹⁸.

Por outro lado, tendo em vista o caráter público dos empreendimentos em pauta, cabe às empresas envolvidas no planejamento, implantação e operação das barragens divulgar amplamente todas as informações de interesse público.

No que diz respeito à produção e difusão de informações, cabe considerar, ainda, os saberes, conhecimentos e informações de que são portadores e potenciais geradores os diferentes grupos sociais. Estes saberes devem ser reconhecidos e difundidos, como parte do processo geral de comunicação social que deve necessariamente integrar um projeto com tantos e tão relevantes impactos sobre a vida das pessoas e seu meio ambiente.

A Comissão Mundial de Barragens enfatiza a importância de assegurar a participação das populações atingidas desde o início dos processos de estudo e avaliação, e afirma a necessidade de que os projetos ganhem aceitação pública.

“A aceitação pública de decisões fundamentais é essencial para o desenvolvimento equitativo e sustentável de recursos hídricos e energéticos. A aceitação surge quando os direitos são reconhecidos, os riscos são admitidos e estipulados, e as prerrogativas de todas as populações afetadas são salvaguardadas - particularmente as dos povos indígenas e tribais, das mulheres e de outros grupos vulneráveis. Processos e mecanismos decisórios específicos que permitam a participação esclarecida de todos os grupos de pessoas devem ser adotados, resultando na aceitação demonstrável das principais decisões. Quando os projetos afetarem povos indígenas e tribais, tais

¹⁸ A Lei 10.650, de 16/04/2003, determina o acesso público aos dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama.

processos deverão ser guiados pelo consentimento livre, prévio e esclarecido dessas populações” (Comissão Mundial de Barragens, 2000, p. 29 - ênfase nossa).

O Setor Elétrico Brasileiro acumulou rica experiência, nos conflitos e negociações com populações atingidas e suas organizações, e avançou significativamente no debate acerca dos meios e modos de favorecer uma participação social mais ampla, inclusive em processos decisórios. Assim, já em 1990, o II Plano Diretor de Meio Ambiente da Eletrobrás – 1991/1993 chamava a atenção para a necessidade de discutir:

- ❖ formas de assegurar a tempestividade dos processos participativos;
- ❖ níveis e tipos de decisão que seriam submetidos a processos participativos deliberativos e níveis que seriam atribuição exclusiva do Estado;
- ❖ meios e modos de “facultar a todas as partes envolvidas o suficiente entendimento do assunto, viabilizando uma negociação construtiva e bem fundamentada” (Eletrobrás, 92).

Considera-se, ainda, a questão da participação de populações indígenas nos processos relativos à implantação de projetos que as afetem. Em primeiro lugar, cabe citar a Constituição:

“O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas <...>” (Constituição Federal, Art. 231, §3º).

A Convenção da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais (OIT 169, 27/06/1989), aprovada pelo Congresso Nacional em 20/06/2002, promulgada pelo Decreto 5.051, de 19/04/2004, também coloca a consulta às comunidades indígenas como princípio. A Comissão Mundial de Barragens deu uma formulação clara e simples a esse princípio: *“Quando os projetos afetarem povos indígenas e tribais, tais processos deverão ser guiados pelo consentimento livre, prévio e esclarecido dessas populações” (Comissão Mundial de Barragens, 2000, p. 29).*

De maneira a incluir outros grupos étnicos e comunidades tradicionais não indígenas, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais estabelece, entre seus princípios:

“a promoção dos meios necessários para a efetiva participação dos povos e comunidades tradicionais nas instâncias de controle social e nos processos decisórios relacionados aos seus direitos e interesses” (Decreto 6.040, de 7/02/2007, Art. 1º, VII).

Se o conceito de participação da sociedade civil contempla a produção e difusão de informação, bem como o de conflito, ele também consagra o da negociação. A negociação, sobretudo aquela que se realiza em âmbito público e coletivo, é essencial para o estabelecimento de critérios, procedimentos, planos, programas e projetos voltados à mitigação, ou reparação de perdas. Para que a negociação transcorra em condições de igualdade, boa fé e respeito pelos direitos, é indispensável que não paire sobre o processo de negociação qualquer constrangimento ou restrição. Por outro lado, é necessário que os atingidos, em negociações coletivas ou individuais, tenham acesso a assessoria técnica e jurídica, de modo a contrabalançar o desequilíbrio de poder e meios que, via de regra, marca esses processos. Em alguns casos, o estabelecimento de procedimentos de arbitragem pode constituir adequada forma de enfrentamento de contenciosos não adequadamente resolvidos pela negociação direta.

Com base no exposto, entende-se a Participação da Sociedade Civil como complexo processo social, permanente, não linear, muitas vezes conflituoso, que contemple:

- reconhecimento do caráter público do processo de produção e difusão da informação;
- informação ampla, abrangente, completa e pública, em forma adequada e compreensiva a todos os interessados, como condição da participação informada e esclarecida;
- reconhecimento da legitimidade da participação em vários níveis e escalas, envolvendo desde as populações da área de implantação do projeto até segmentos sociais e organizações da sociedade civil regional e nacional que defendam interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos;
- reconhecimento da multiplicidade de formas e procedimentos que propiciam e enriquecem o processo de participação, desde audiências públicas e uso de múltiplas mídias até acesso a apoio técnico e jurídico pelos interessados, sempre de modo a favorecer uma participação esclarecida;
- efetiva participação desde os momentos iniciais do ciclo do projeto, em particular na etapa de concepção, elaboração e realização dos estudos de viabilidade e dos estudos ambientais com vistas à obtenção da licença prévia;
- efetiva participação, nos momentos pertinentes do ciclo do projeto, nos processos deliberativos relativos à identificação e detalhamento de políticas, planos e programas voltados à mitigação e reparação de perdas provocadas pelo planejamento, implementação e operação da barragem;
- consentimento livre, prévio e informado¹⁹ das populações indígenas, quilombolas e tradicionais quando os projetos as afetarem.
- reconhecimento do legítimo direito das populações atingidas e outros interessados de se fazerem representar através de organizações, entidades e movimentos, inclusive quando constituídas ad hoc para tratar das questões associadas diretamente ou indiretamente ao processo de planejamento, implementação e operação de barragens.

C-II.2 Atingido

Termo originalmente técnico, a palavra “atingido” ganhou enorme centralidade nos debates e conflitos relativos à identificação e reparação de grupos sociais, famílias ou indivíduos prejudicados pelo planejamento, implementação e operação de barragens. Tal centralidade resulta do fato, incontestável, de que da definição de “atingido” decorre a amplitude do reconhecimento de direitos e a legitimidade de seus detentores.

O primeiro passo para uma abordagem abrangente da questão está no entendimento de que a construção de uma barragem deflagra um processo de mudança social – processo simultaneamente econômico, político, cultural e ambiental – que interfere em várias dimensões e escalas, espaciais e temporais, da vida coletiva.

Já o II Plano Diretor de Meio Ambiente da Eletrobrás, de 1991 expressava essa convicção, ao afirmar que a implantação de um projeto hidrelétrico “*constitui um processo complexo de mudança social <que> implica, além da movimentação de população, em alterações na organização cultural, social, econômica e territorial*” (Eletrobrás, 1992). Em associação a esta abordagem conceitual vinha o entendimento de

¹⁹ Para “consentimento livre, prévio e informado” adota-se, neste relatório, o entendimento da OIT sobre a Convenção 169.

que o responsável pelo empreendimento deve arcar, de maneira abrangente, com os custos de reparação de todas as perdas infligidas a todos os prejudicados:

*“o Setor Elétrico tem a responsabilidade de ressarcir danos causados a todos quantos forem afetados por seus empreendimentos” (Eletrobrás, 1992 – ênfase da CE).*²⁰

A produção acadêmica e técnica, bem como as lutas e reivindicações dos movimentos de atingidos, em âmbito internacional e nacional, têm ampliado de maneira progressiva o escopo do conceito. Inicialmente apenas os proprietários de terra eram reconhecidos como portadores de um direito (direito à indenização pela propriedade inundada), configurando o que já foi qualificado de concepção “territorial patrimonialista” (Vainer, 1990, 2008).

A ampliação do conceito deu-se, de um lado, em direção a todos para quem a terra constitui base da atividade produtiva, mesmo que não proprietários. Moradores, arrendatários, meeiros, posseiros e ocupantes de imóveis passam também a ser considerados atingidos. Assim, a Corporação Financeira Internacional inclui em seu Manual “Resettlement Handbook”:

“A falta de título legal da terra não desqualifica as pessoas para a assistência do Reassentamento. Os proprietários privados e possuidores de direitos assim como também qualquer pessoa que ocupe terra pública ou terra privada para abrigo, negócios, ou outras fontes de sustento devem ser incluídas no censo” (International Finance Corporation, 2001).

É hoje quase consensual que a perda do emprego, ou ocupação, assim como a perda ou restrição de acesso a meios de vida constituem elemento suficiente para configurar um grupo ou indivíduo como atingido. Isto é válido mesmo quando diz respeito a acesso a bens públicos – recursos pesqueiros, recursos florestais, etc. Assim, o Banco Mundial destaca, entre outros efeitos negativos relevantes:

“a perda de recursos ou acesso a recursos; perda de fontes de renda ou meios de sustento, se as pessoas afetadas têm que se deslocar ou não para outra localização; restrição involuntária de acesso para parques legalmente designados e áreas de proteção que resultam em impactos adversos nos sustentos das pessoas deslocadas.” (World Bank, 2001)

Não Proprietários também são considerados atingidos

Para efeito do Manual, considera-se “atingida” aquela parcela da população que se enquadra em, ao menos, uma das seguintes situações:

I – Proprietário ou posseiro – residente em área a ser desapropriada;

II – Proprietário ou posseiro – não residente;

III – Morador, parceleiro ou meeiro, arrendatário, renteiro, herdeiro, autônomo e trabalhador rural – não detentor da posse ou do domínio da terra, que mora e/ou produz no imóvel, ou possui benfeitorias que nele permanecem;

IV – Benfeitor – morador que possui benfeitorias que permanecem no imóvel;

V – Transitório – ocupantes de imóveis situados próximos às barragens, sangradouros ou áreas de jazidas, que se tornam insalubres devido ao excesso de poeira, explosões e /ou tráfego intenso de máquinas, atingidos somente durante o período de construção da obra, mas que após a sua conclusão retornarão às antigas moradias” (Ministério da Integração Nacional, Manual operativo para reassentamento em decorrência de processos de desapropriação para construção de reservatórios públicos, 2006, p. 10).

²⁰ Este entendimento aplicava ao setor dispositivo constitucional mais geral: “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado, prestadoras de serviços públicos, responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa” (Constituição Federal, Artigo 37, § 6º).

De modo mais amplo, reconhece-se hoje que grupos ou indivíduos aos quais não se impõe o deslocamento físico podem ser tão ou mais prejudicados que os deslocados fisicamente, sempre que seus meios e modos de vida ficam comprometidos. A estes se vem designando de “deslocados econômicos”

“O deslocamento pode ser físico ou econômico. Deslocamento físico é a recolocação física das pessoas resultante da perda de abrigo, recursos produtivos ou de acesso a recursos produtivos (como terra, água, e florestas). O deslocamento econômico resulta de uma ação que interrompe ou elimina o acesso de pessoas a recursos produtivos sem recolocação física das próprias pessoas.” (International Finance Corporation, 2001).

Neste ponto, cabe lembrar que a Constituição Brasileira veda o deslocamento de populações indígenas²¹. Por outro lado, há um progressivo consenso de que outras populações tradicionais que não indígenas, como comunidades quilombolas, devem ter tratamento análogo. Nessa direção, o BID define hoje como requisito para apoiar a implantação de barragens o respeito aos direitos de “comunidades étnicas de baixa renda cuja identidade é baseada no território que têm ocupado tradicionalmente”, exigindo, em todos os casos, o “consentimento informado às medidas de reassentamento e compensação” (Interamerican Development Bank, 1988).

Assim também, o Decreto 6.040, de 7/02/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, fixa como seus objetivos:

“I. garantir aos povos e comunidades tradicionais seus territórios, e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica;

(.....)

IV. garantir os direitos dos povos e das comunidades tradicionais afetados diretamente ou indiretamente por projetos, obras e empreendimentos” (Decreto 6.040, de 7/02/2007, Artigo 3).

O barramento de um rio pode ter dramáticas conseqüências para populações ribeirinhas à jusante, sempre e quando dependam da pesca ou outros recursos da beira-rio. Da mesma forma, o desvio de um rio pode afetar atividades agropecuárias ou a circulação de pessoas e mercadorias.

É hoje reconhecido igualmente que os deslocamentos compulsórios não afetam apenas as populações deslocadas, mas podem ter impactos negativos sobre os meios e modos de vida das comunidades que acolherão os reassentados.

“Os impactos não só são limitados aos que são movidos fisicamente e são reassentados, mas também pode afetar a população anfitriã e pode ter um efeito de ondulação em uma área mais ampla como resultado da perda ou rompimento de oportunidades econômicas (Interamerican Development Bank, 1988)”.

Impactos e perdas podem incidir sobre indivíduos, famílias, comunidades, grupos sociais específicos, e podem interferir nos meios e modos de vida material. Também podem ser comprometidas tradições culturais, laços e redes sociais, locais de valor simbólico e religioso, conformando um conjunto de perdas que se pode qualificar como perdas imateriais ou intangíveis. A definição de impactos sociais deve, pois, incluir essa dimensão cultural ou simbólica da vida social.

²¹ “É vedada a remoção de grupos indígenas de suas terras, salvo, ad referendum do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população ou no interesse da soberania do país, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco” (Constituição Federal, Artigo 231, § 5º).

Haveria que considerar ainda o consenso na literatura acadêmica e técnica especializada no sentido de que impactos e perdas ocorrem independentemente da formalidade ou informalidade das relações vigentes, seja no que diz respeito à posse e uso da terra ou outros recursos territorializados (água, jazidas minerais, florestas), seja no que concerne a relações de trabalho. Em países como o Brasil, em que a posse não registrada da terra e as relações informais de trabalho são generalizadas e, em algumas regiões, em maior número que a posse e as relações de trabalho formalizadas, é inaceitável que a comprovação da legalidade ou formalidade seja exigida como requisito para considerar um indivíduo, família ou comunidade como atingidos.

Com base no exposto, entende-se que o conceito de atingido, aplicável a indivíduos, famílias, grupos sociais e populações de modo geral, deve considerar as dimensões seguintes:

- A implantação de uma barragem implica, via de regra, processo complexo de mudança social, que envolve deslocamento compulsório de população e alterações na organização cultural, social, econômica e territorial.
- Entende-se que na identificação dos impactos e dos grupos sociais, comunidades, famílias e indivíduos atingidos, devem ser consideradas as alterações resultantes não apenas da implantação do reservatório, mas também das demais obras e intervenções associadas ao empreendimento, tais como canteiro, instalações funcionais e residenciais, estradas, linhas de transmissão, etc.
- Na identificação dos tipos de impacto, devem ser considerados, entre outros: a) o deslocamento compulsório (de proprietários e não proprietários); b) a perda da terra e outros bens; c) perda ou restrição de acesso a recursos necessários à reprodução do modo de vida; d) perda ou redução de fontes de ocupação, renda ou meios de sustento; e) ruptura de circuitos econômicos.
- Em certas circunstâncias também devem ser consideradas como atingidas as comunidades e populações anfitriãs, isto é, que receberam reassentamentos de deslocados pelo empreendimento.
- Devem ser considerados os efeitos à jusante da barragem, que se fazem sentir normalmente apenas após o enchimento do reservatório. A restrição ou perda do potencial pesqueiro, mudanças do regime hídrico, efeitos sobre a navegação e comunicação, perda ou redução dos recursos para agricultura de vazante ou outras formas de exploração das várzeas (garimpo, extração de materiais, etc.), assim como todas as interferências à jusante deverão ser consideradas para efeito da identificação dos impactos.
- Devem ser consideradas como perdas as alterações impostas a circuitos e redes de sociabilidade, sempre que implicarem na ruptura de relações importantes para a reprodução social, consideradas as dimensões culturais e a identidade dos grupos, comunidades e famílias atingidas.
- As perdas de natureza afetiva, simbólica e cultural, imateriais e intangíveis, e por isso mesmo não passíveis de quantificação e, *a fortiori*, de monetarização, devem ser consideradas e objeto de ampla e aberta discussão e negociação.
- Proprietários e não proprietários, pequenos meeiros, parceiros, posseiros (de terras públicas ou privadas), empregados, autônomos,

trabalhadores informais, pequenos empresários e outros poderão ser considerados atingidos. A ausência de título legal de propriedade, de vínculo legal de emprego ou de formalização da ocupação ou atividade não será tomada como critério para excluir grupos, comunidades, famílias ou indivíduos do adequado reconhecimento como atingido.

- Deverá ser considerada a dimensão temporal dos impactos, de modo a incorporar o caráter essencialmente dinâmico dos processos sociais, econômicos, políticos e ambientais. Isto implicará em considerar impactos que se fazem sentir em diferentes momentos do ciclo do projeto, desde o início do planejamento.
- Para os Povos Indígenas e demais Comunidades Tradicionais serão consideradas suas especificidades culturais, direitos históricos, constitucionais e reconhecidos por convenções internacionais.

C-II.3 Mitigação e reparação

A literatura técnica sobre impactos e sua avaliação estão longe de ser consensuais na conceituação e tratamento da mitigação, reparação e compensação. De modo geral, a noção e as medidas de mitigação remetem à redução ou amenização dos efeitos negativos, ou seja, de sua magnitude e/ou abrangência. É recorrente na literatura o reconhecimento, porém, de que em muitas situações tanto a magnitude quanto a abrangência são dificilmente quantificáveis.

A CE entende por mitigação a minimização do impacto, dano ou das perdas dele decorrentes.

Uma vez imposta, voluntária ou involuntariamente, perda ou prejuízo, entende-se por reparação toda e qualquer forma de satisfação dada ao prejudicado/atingido, podendo ocorrer sob várias formas, a saber:

- reposição, restituição ou recomposição, quando o bem ou infraestrutura destruídos, ou ainda a situação social prejudicada, são repostos ou reconstituídos;
- indenização, quando a reparação assume a forma monetária;
- compensação, quando se oferece outro bem ou outra situação que, embora não reponham o bem ou situação perdidos, são considerados como satisfatórios em termos materiais ou morais. Neste sentido, a reparação pode ser material ou moral.

Tendo em vista os impactos que a implantação de barragens costuma provocar, as decisões acerca destas devem estar fundadas em critérios rigorosos e amplo debate público. Após estudar 150 barragens, em diferentes países do mundo, a Comissão Mundial de Barragens concluiu que, embora haja exceções, a avaliação de alternativas ao empreendimento não tem sido tratada com a atenção e rigor devidos. Na mesma direção, o BID observa que “*não empreender o projeto deve ser seriamente considerado*” (Interamerican Development Bank. OP 710 – Involuntary Resettlement, 1988.).

Tendo em vista que as experiências de mitigação dos impactos quase sempre têm fracassado ou, na melhor das hipóteses, alcançado resultados insatisfatórios, evitar alguns dos impactos, uma vez tomada a decisão de levar o projeto adiante, parece ser, sempre que possível, a melhor opção (Comissão Mundial de Barragens, 2000). Diferentes alternativas tecnológicas e locacionais, assim como diferentes desenhos da obra civil podem, em determinados casos, reduzir bastante a deflagração de processos prejudiciais à população atingida e a seu meio ambiente.

O processo de definição de medidas relativas à mitigação dos impactos deve, necessariamente, contemplar “o reconhecimento dos direitos e a avaliação dos riscos <que> constituem a base para identificar as partes afetadas adversamente e incluí-las nas negociações sobre mitigação ambiental” (Comissão Mundial de Barragens, 2000, p. 32).

A literatura e os agentes sociais envolvidos com a problemática têm reconhecido que uma das principais mudanças sociais introduzidas pela barragem está no deslocamento compulsório e nos processos sociais, econômicos, políticos e culturais associados. Por outro lado, a reparação – reposição, indenização ou compensação – dos efeitos negativos destas mudanças constitui, até hoje, o principal desafio. Mesmo nos exemplos de maior sucesso, entre os quais, no Brasil, se poderia citar a UHE Salto Caxias²², a ruptura de trajetórias de vida e de laços sociais tecidos ao longo de décadas, o stress social e perdas culturais e simbólicas impõem custos enormes aos deslocados.

Na maioria dos casos, entretanto, as perdas são ainda mais importantes. A literatura acadêmica e técnica, assim como os casos estudados por esta CE, apontam para a degradação generalizada das condições materiais e imateriais da vida social, familiar e individual.

O consultor sênior do Banco Mundial, Michael Cernea, registra a tendência de empobrecimento da população deslocada:

“A acumulação de dados empíricos nos autoriza a identificar regularidades básicas em uma infinidade de processos similares e comparáveis. No deslocamento forçado, a regra dominante é o empobrecimento da maioria dos reassentados”(Cernea, 2004).

Deslocamentos compulsórios e reassentamentos: um balanço

“Entre 40 e 80 milhões de pessoas foram fisicamente deslocadas por barragens em todo o mundo.<...> Muitas das pessoas deslocadas não foram reconhecidas (ou cadastradas) como tal e, portanto, não foram reassentadas nem indenizadas. Nos casos em que houve indenização, esta quase sempre mostrou-se inadequada; e nos casos em que as pessoas deslocadas foram devidamente cadastradas, muitas não foram incluídas nos programas de reassentamento. Aquelas que foram reassentadas raramente tiveram seus meios de subsistência restaurados, pois os programas de reassentamento em geral concentram-se na mudança física, excluindo a recuperação econômica e social dos deslocados. Quanto maior a magnitude do deslocamento, menor a probabilidade de que os meios de subsistência das populações afetadas possam ser restaurados.

<...>

A Base de Conhecimentos indica que é provável que os pobres, outros grupos vulneráveis e as gerações futuras arquem com uma parcela desproporcional dos custos sociais e ambientais dos projetos de grandes barragens sem que obtenham uma parcela correspondente dos benefícios econômicos:

<,,,>

Povos indígenas e tribais e minorias étnicas vulneráveis sofreram um nível desproporcional de deslocamentos e impactos negativos sobre os meios de subsistência, a cultura e a existência espiritual.

<...>

Dentre as comunidades afetadas, a desigualdade entre os sexos muitas vezes aumentou, com as mulheres sofrendo uma parcela desproporcional dos custos sociais e, via de regra, sendo discriminadas na partilha dos benefícios (CMB, 2000, p. 20).

²² A CE fez uma visita a UHE Salto Caxias,, onde constatou que, apesar de vários problemas ainda pendentes, de fato a experiência merece ser melhor conhecida e constitui uma referência para novos empreendimentos.

O balanço da experiência brasileira com deslocamentos compulsórios feitos no início dos anos 90 pela Eletrobrás não é muito distinto do apresentado em 2000 pela Comissão Mundial de Barragens:

“Procurava-se evitar a implantação de projetos de reassentamento, privilegiando-se soluções mais simples e diretas²³. Quando adotados, os projetos de reassentamento eram desenvolvidos com pouca ou nenhuma participação dos interessados. Frequentemente tais projetos se restringiam à concessão de lotes de terra e moradias, não se incluindo no planejamento suporte técnico/financeiro nem o apoio social indispensáveis ao seu êxito. Grande parte dos reassentamentos promovidos pelo Setor Elétrico apresentou resultados questionáveis.” (Eletrobrás, 1990, vol 1. p. 98)

Mais recentemente, o Grupo de Trabalho Interministerial²⁴ reconheceu a existência de uma dívida social decorrente *“das deficiências nos processos de reassentamento e indenização dos afetados”* (Grupo de Trabalho Interministerial, 2004, p. 17).

Ainda que, em vários casos, os reassentamentos demonstrem desempenho insuficiente, o que se verifica é que a aplicação de políticas estritamente indenizatórias tende a levar a processos de empobrecimento e marginalização ainda mais acentuados. O reassentamento, e o reassentamento coletivo em particular, parecem ter-se comprovado, ao longo do tempo, como o caminho mais propício a uma adequada reposição e melhoria das condições de vida de populações rurais – como se comprova em Salto Caxias e Itá, para citar dois exemplos brasileiros.

Indenizações muito raramente permitem aos atingidos – populações, grupos sociais, comunidades, famílias ou indivíduos – recomporem suas vidas. Assim, por exemplo, uma indenização a pescadores pela diminuição do potencial pesqueiro à jusante da barragem não recompõe nem substitui o meio de subsistência antes existente; em consequência, após consumirem, literalmente, suas indenizações, os atingidos se vêem atirados à miséria e marginalização.

A superação das lógicas e práticas estritamente indenizatórias supõe o entendimento da complexidade dos processos de deslocamento (físico ou não) involuntários. Se, de um lado, parece impossível, como pretendem alguns, inclusive entre organizações de defesa dos Direitos Humanos e movimentos de atingidos, *“repor plenamente as condições preexistentes ao projeto”*, é possível, e necessário, recompor os meios e modos de vida, de modo a assegurar o bem-estar e a possibilidade de um desenvolvimento humano integral.

As consequências das lógicas e práticas estritamente indenizatórias podem ser ainda mais dramáticas quando se trata de povos indígenas e comunidades tradicionais. Em alguns casos, inclusive, os modos de vida e culturas lidam de maneira apenas subsidiária com práticas mercantis e valores monetários; e a valoração econômica funciona, ela mesma, como violência cultural.

Reparar, nestas condições, significa criar as condições objetivas e subjetivas, materiais e imateriais, econômico-financeiras e institucionais, políticas e culturais para que indivíduos, famílias e comunidades submetidas, a sua revelia, ao imperativo de

²³ Estas “soluções mais simples e diretas” resumiam-se, quase sempre, à indenização dos proprietários.

²⁴ Em 2003, reconhecendo a complexidade da questão social e ambiental de barragens, o Governo Federal, por meio do Decreto s/nº de 10.10.2003, instituiu Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), com representação de quinze órgãos públicos federais, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, incumbido de analisar as reivindicações apresentadas por representantes dos atingidos por barragens e formular propostas para o equacionamento dos problemas ali identificados. O relatório final do GTI foi concluído em 21 de maio de 2004.

recomeçar a vida em condições novas e frequentemente desconhecidas, tenham acesso a meios que assegurem pelo menos níveis equivalentes de bem-estar e, preferencialmente, meios de alcançar a melhoria contínua das condições de vida. Assim, há que considerar reparações materiais e morais, que devem envolver reposição, restituição ou recomposição de bens, situações e condições preexistentes, ressarcimentos e indenizações de natureza pecuniária, bem como compensações materiais e imateriais.

As reparações, mesmo quando fundadas no princípio acima enunciado, devem reconhecer a diversidade de situações, experiências, vocações e preferências, culturas e especificidades de grupos, comunidades, famílias e indivíduos, admitindo, sempre, em todas as circunstâncias, leques de opções. Por outro lado, é necessário que a política de reparações, assim como as opções que ela deverá contemplar, seja discutida, negociada e aprovada pelos atingidos e suas representações.

A experiência recolhida por esta CE apontou a necessidade de conceber, formular e implementar políticas de reparação específicas para grupos, famílias e indivíduos mais vulneráveis. Assim, por exemplo, mulheres chefes de família, idosos, crianças e adolescentes, doentes crônicos, portadores de deficiências físicas exigem atenções e medidas particulares.

Cabe considerar, ainda, a regularidade com que ocorrem situações em que determinadas perdas não podem ser valoradas monetariamente e, nem mesmo, mensuradas. Não há como avaliar monetariamente a ruptura de laços sociais, alguns deles tecidos secularmente; não há como medir o significado da inundação de lugares de culto, a decomposição de alguns circuitos econômicos ou a perda de modos de produção tradicionais²⁵. De maneira recorrente, essas perdas são intangíveis, imateriais, para as quais são impossíveis quantificações e valorações monetárias. Nestes casos, impõe-se a necessidade de negociar as formas de compensar as perdas.

Com o entendimento de que a situação preexistente não será reconstituída e que práticas indenizatórias são insuficientes para reparar as perdas e propiciar a melhoria progressiva das condições de vida, cresce a convicção de que, mais além de medidas pontuais, os desafios sociais postos pelas mudanças deflagradas pelo empreendimento somente serão adequadamente enfrentados através de planos abrangentes de desenvolvimento econômico e social. Nesta direção, o Conselho de Presidentes das empresas do Grupo Eletrobrás aprovou, em 2003, Política e Diretrizes de Cidadania e Responsabilidade Social Empresarial que contemplam a elaboração, financiamento e implementação de um Programa de Desenvolvimento Econômico e Social das Comunidades Atingidas por Empreendimentos Elétricos.

²⁵ No caso de Fumaça, estudado pela CE, a inundação de jazidas de pedra-sabão ameaça a reprodução do saber artesanal tradicional dos produtores de panelas. De um lado, uma perda de emprego e fonte de renda; de outro lado, grave ameaça ao patrimônio (imaterial) cultural da região e do país.

Programa de Desenvolvimento Econômico e Social das Comunidades Atingidas por Empreendimentos Elétricos – PRODESCA

“Nos últimos 20 anos foi-se constituindo amplo consenso em torno ao reconhecimento dos impactos sociais e ambientais resultantes das intervenções para implantação dos empreendimentos do Setor Elétrico. Em geral os empreendimentos provocam ruptura das estruturas e circuitos produtivos locais/regionais, assim como dos mecanismos sociais que coesionam grupos e comunidades, redes de solidariedade que operam mesmo em situações de graves carências e de ausência de ação efetiva de políticas governamentais. Mesmo quando existem esforços para mitigar os impactos negativos e reparar as perdas, há casos onde comunidades e famílias atingidas, ao final do processo, encontram-se confrontadas a condições de vida piores que as prevalecentes antes da intervenção. Há convergência no sentido de identificar que os planos de desenvolvimento local/regional podem oferecer uma perspectiva de recomposição econômica, efetiva recuperação social, psicossocial e desenvolvimento. Somente uma abordagem sistêmica da complexidade social será capaz de oferecer uma perspectiva segura e desenvolvimento para populações, comunidades, famílias, indivíduos submetidos a processos de ruptura. É importante alterar as concepções e metodologias de enfrentamento dos problemas sociais e ambientais decorrentes da construção e operação de projetos elétricos. Um dos componentes para esta mudança é a criação de um Programa de Desenvolvimento Econômico e Social das Comunidades Atingidas por Empreendimentos Elétricos – PRODESCA.” (Eletrobrás, 2003, p. 1)²⁶

Tendo em vista o exposto, entende-se que políticas voltadas para a mitigação e reparação, material e moral, dos impactos devem considerar as diretrizes e dimensões seguintes:

- Como regra geral, evitar o impacto é melhor que mitigá-lo, mitigar é melhor que reparar.
- Fazem jus à reparação, seja como reposição, indenização ou compensação, todos os atingidos – comunidades, grupos sociais, famílias e indivíduos. As empresas e as políticas públicas têm a responsabilidade de repor, restituir, recompor, indenizar e compensar danos causados a todos quantos forem atingidos por seus empreendimentos, em todas as etapas, do planejamento à operação.
- Vista a diversidade de escopo e escala dos impactos, haverá reparações de âmbito regional, local e comunitário, coletivo e individual, de natureza material e imaterial.
- Mitigações e reparações, isto é, restituições, indenizações e compensações, devem ser objeto de negociação coletiva, envolvendo as representações organizadas das populações atingidas. As negociações individuais que se impuserem, devem ser conduzidas de forma aberta e transparente.
- Grupos sociais, comunidades, famílias e indivíduos devem contar com assessoria técnica e jurídica em todas as etapas da identificação dos impactos, discussão e definição das formas de mitigação e reparação.
- No caso de deslocamentos compulsórios, o reassentamento coletivo, o mais próximo possível do assentamento original, deve ser oferecido como opção preferencial, devendo os atingidos ter assegurado seu direito de participarem, em qualquer circunstância, da escolha da localização e do desenho do projeto do reassentamento.
- As indenizações por propriedade, benfeitorias, lucros cessantes, perda de emprego ou acesso a recursos necessários à sobrevivência não

²⁶ A íntegra deste Programa encontra-se no Anexo 7 do Relatório Final.

encerram o processo de reparação, que deverá, sempre, necessariamente, assegurar, a grupos sociais, comunidades, famílias e indivíduos, meios de recomporem seus meios e modos de vida e gozarem do direito à melhoria contínua das condições de vida.

- Cabe identificar grupos vulneráveis – mulheres chefes de família, crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiências, doentes crônicos, etc –, bem como as perdas que lhes serão impostas pela ruptura social e econômica decorrente do empreendimento, de modo a promover políticas, planos e programas específicos.
- É necessário reconhecer as especificidades e singularidades de cada povo indígena e comunidade tradicional, assim como fundamentar políticas de mitigação e reparação em suas raízes culturais e em seus anseios, o que exige efetiva participação e consentimento prévio e informado.
- Considerando as reconhecidas limitações de processos de mitigação e reparação, as insuficiências de esforços de reposição, recomposição, restituição, indenização e compensação, mesmo onde têm sido inclusivos e abrangentes, impõe-se a necessidade de adotar uma perspectiva integrada, através da generalização de planos de recuperação e desenvolvimento econômico e social das populações atingidas.
- É preciso garantir avaliação periódica do resultado efetivo das medidas de mitigação e de reparação adotadas.

PARTE D - RECOMENDAÇÕES PARA GARANTIR E PRESERVAR OS DIREITOS HUMANOS DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS

D-I Introdução

Ao final de seus trabalhos, a CE considera verídica e verificável a denúncia encaminhada pelo Movimento de Atingidos por Barragens ao Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. Mais grave ainda, os trabalhos levados a cabo indicaram que em alguns casos as violações alcançam dimensão, gravidade e abrangência que ultrapassam o relatado na denúncia que deu origem à CE.

É convicção desta CE que violações são intoleráveis para uma sociedade que, desde o processo de redemocratização, avançou na direção de um aparato legal-institucional (constitucional e infraconstitucional) e compromissos internacionais incompatíveis com a violação sistemática e, já agora, notória, de Direitos Humanos, individuais e coletivos. Mais que necessária, mais que indispensável, uma ação decidida impõe-se com urgência. Três seriam as direções desta ação, todas elas igualmente relevantes:

- Imediata suspensão de situações, processos e ações, de responsabilidade direta ou indireta de agentes públicos ou privados, que configurem violação de Direitos Humanos;
- Reparação e compensação de violações de Direitos Humanos constatadas, de modo a resgatar, ainda que progressivamente, a dívida social e ambiental acumulada ao longo das últimas décadas;
- Prevenção de novas violações no futuro, através de políticas, programas e instrumentos legais que assegurem o pleno gozo dos direitos por parte das populações, grupos sociais, comunidades, famílias e indivíduos atingidos por barragens.

A CE tem a convicção – que espera venha a ser assumida tanto pelo CDDPH, quanto por autoridades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário – de que, sejam quais forem as opções de desenvolvimento econômico e as escolhas que vier a fazer a Nação nas áreas de geração e transmissão de energia elétrica e de gestão de recursos hídricos, nada pode justificar violações de Direitos Humanos.

Suspender, reparar e prevenir violações de direitos na área de planejamento, implementação e operação de barragens deve, pois, constituir-se em objetivo inarredável e prioritário dos responsáveis pelas políticas afetas a esta área, mas também de todos os poderes constituídos, assim como do conjunto da sociedade civil.

Na elaboração das recomendações que seguem, a CE procurou fundamentar-se tanto nos trabalhos que desenvolveu quanto na experiência nacional e internacional já acumulada. Buscando contribuir para que as recomendações constituam uma pauta de ação, mais que uma lista de princípios e objetivos gerais, sempre que possível elas são acompanhadas de indicações acerca dos agentes que poderiam/deveriam ser mobilizados ou responsabilizados por determinadas iniciativas, sejam elas normativas ou práticas.

D-II. Recomendações

D-II.1 Direito à informação e à participação

1. que o Ministério de Minas e Energia, a Empresa de Pesquisa Energética e a Agência Nacional de Energia Elétrica, o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério de Integração Nacional, a Agência Nacional de Águas, as

Secretarias e Órgãos Estaduais e Municipais, assim como os demais órgãos e agências públicas, inclusive empresas estatais ou com participação acionária da União, Estados e Municípios, envolvidos com o planejamento, licenciamento, concessão, execução e operação de barragens dêem ampla divulgação, através dos meios de comunicação de massa e da Rede Mundial de Computadores (Internet), as suas políticas, planos, programas e projetos específicos associados à construção de barragens;

2. que os órgãos ambientais de âmbito federal (Ibama) ou estadual acompanhem, fiscalizem e, sempre que necessário, intervenham diretamente no processo de comunicação social, de maneira a assegurar o seu caráter público;
3. que as organizações da sociedade civil e o Ministério Público promovam, quando for o caso, as devidas representações para a apuração e responsabilização de funcionário público por crime de sonegação, omissão ou informação enganosa (Lei 9.605/98, Art. 66);
4. que os órgãos responsáveis pelo licenciamento organizem e assegurem acesso público gratuito a banco de dados com todas as informações técnicas e econômicas, bem como pareceres e resultados de estudos relativos ao licenciamento;
5. que seja assegurado às populações, grupos sociais, comunidades, famílias e indivíduos o acesso gratuito a assessoria técnica e jurídica qualificada;
6. que a Defensoria Pública da União ou dos Estados, sempre que solicitadas por atingidos ou entidades organizadas da sociedade civil, assegurem-lhes assistência jurídica;
7. que o CDDPH, em colaboração com Universidades, Ministério Público, Defensoria Pública e organizações civis, promova estudos para a elaboração de proposta de normas, meios e procedimentos que permitam às populações atingidas e suas organizações contar com assessoria técnica;
8. que o Estado promova, através das empresas públicas de informação, tais quais canais públicos de rádio e TV, Empresa Brasileira de Comunicação, TV Senado, TV Justiça e outras, a divulgação de informações referentes ao planejamento, implementação e operação de barragens e seus impactos; e de caráter educativo ou de orientação social;
9. que as empresas públicas de informação abram espaço para que representações dos atingidos possam veicular suas avaliações e expectativas referentes ao planejamento, implementação e operação de barragens e seus impactos.

No que diz respeito à participação nos processos de elaboração de políticas, planos, programas:

10. que os órgãos públicos, no âmbito de sua competência, sejam obrigados a promover processos participativos em todas as etapas relevantes à tomada de decisão relativa a uma barragem, contemplando, necessariamente, os planos nacionais e por bacia, assim como as concessões pela ANA e Aneel;
11. que todos os órgãos responsáveis pelo licenciamento assegurem a participação dos interessados, em suas várias etapas, nos planos e programas envolvendo questões sociais e ambientais;
12. que, a exemplo de agências multilaterais (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, etc), bancos e agências públicas nacionais de financiamento criem requisitos e salvaguardas sociais e ambientais específicas para contratos de empréstimos para a implantação de

barragens, bem como mecanismos para que a sociedade civil possa acompanhar e controlar seu cumprimento.

No que diz respeito às audiências públicas e aos licenciamentos:

13. que o Conselho Nacional de Meio Ambiente estabeleça normativa com procedimentos determinando que todos os órgãos responsáveis pelo licenciamento adotem mecanismos de participação democrática em todas as etapas do licenciamento do projeto, incluindo aquelas consagradas à elaboração de termos de referência, concessão de licenças de instalação e operação;
14. que, ao conduzirem as audiências públicas, os órgãos ambientais assegurem igualdade de condições entre as empresas interessadas no licenciamento ou operação da barragem, de um lado, e cidadãos, sociedade civil organizada e instituições científicas independentes, de outro lado, contemplando distribuição equânime de tempo de exposição.
15. que esses órgãos ambientais assegurem ampla participação do público interessado nas audiências, promovendo-as em datas e horários propícios, em locais acessíveis e com oferta de transporte gratuito;
16. que, obrigatoriamente, realizem-se as audiências necessárias para assegurar a possibilidade de participação – acesso – a todos quantos sejam atingidos potenciais;
17. que, no caso de projetos de interesse regional e nacional, seja assegurada a realização de audiências públicas nas capitais estaduais ou no Distrito Federal, mediante o prévio requerimento de entidades de âmbito estadual ou nacional;
18. que as regras de encaminhamento de cada audiência pública sejam objeto de acordo prévio com representantes da sociedade civil, esclarecidas e divulgadas no início da respectiva audiência;
19. que seja assegurado o direito à palavra de todos os que se inscreverem;
20. que o órgão licenciador seja obrigado a responder a todas as interpelações orais ou escritas a ele encaminhadas, preferencialmente durante a própria audiência, ou num prazo máximo de 15 dias, assegurado ainda prazo mínimo de 15 dias entre esse encaminhamento e a concessão de licença, de modo a assegurar eventuais providências da parte dos agentes sociais;

No que diz respeito aos estudos e cadastro socioeconômicos e à identificação dos impactos e atingidos:

21. que os órgãos ambientais sejam estruturados com equipes técnicas qualificadas a atuar de forma a garantir o respeito à diversidade e à pluralidade das relações dos diferentes grupos sociais com os ambientes atingidos;
22. que o Conselho Nacional do Meio Ambiente regulamente a atuação dos consultores e empresas de consultoria ambiental, registrados no Cadastro Técnico Federal do Ibama, impondo restrições para aqueles que comprovadamente tenham agido com dolo ou culpa na produção de documentos e estudos ambientais inidôneos, tais como penalidades, suspensão ou perda do registro;
23. que, em conformidade com a Resolução 01/86 do Conama, os órgãos ambientais incluam nos termos de referência a exigência de que os estudos econômicos e sociais que integram os EIAs/Rimas identifiquem, descrevam e quantifiquem os circuitos, redes, cadeias e arranjos produtivos locais e

regionais²⁷, de modo a fornecer subsídios para políticas, programas e planos de reparação e de desenvolvimento econômico local e regional;

24. que, em conformidade com a Resolução 01/86, os órgãos ambientais incluam nos termos de referência exigência de que os estudos incorporem a perspectiva das ciências antropológica e sociológica na consideração dos modos de vida das coletividades locais e de suas singularidades étnicas e culturais;
25. que os estudos voltados para o levantamento e registro de informações para a constituição de cadastros sociais e identificação dos atingidos sejam de responsabilidade do poder concedente;
26. que sejam incorporados ao EIA/RIMA os cadastros sociais, tendo validade por até 2 anos, findos os quais deverão ser atualizados;
27. que, obrigatoriamente, cada pessoa, família ou instituição cadastrada seja individualmente informada e receba cópia de todas as informações constantes a seu respeito, até 15 dias após a conclusão do cadastramento;
28. que seja colocada à disposição de consulta pública a lista de todas as pessoas e instituições cadastradas, bem como informações agregadas do cadastro, preservadas a intimidade e as informações de caráter privado.

D-II.2 Direito à liberdade de reunião, associação e expressão

29. que o Conselho Nacional de Justiça recomende aos juízes que – nas situações em que se configure um potencial conflito jurídico entre o direito de livre manifestação e o direito de propriedade – antes de apreciar o pedido de concessão de liminar ouçam o Ministério Público, realizem vistoria judicial no local do protesto e designem audiência de conciliação entre as partes;
30. que o Programa Nacional de Defensores de Direitos Humanos apóie e assista os perseguidos injustamente;
31. que a Defensoria Pública, nos marcos de suas atribuições, assumam a defesa judicial dos processados pela sua atuação como defensores de direitos das populações atingidas por barragens;
32. que o CDDPH promova estudo sobre a utilização de interditos proibitórios como forma de cerceamento do direito de livre manifestação no Brasil, para que seja avaliada a pertinência de introduzir alterações dos dispositivos jurídicos deste instituto;

D-II.3 Direito ao trabalho e a um padrão digno de vida

No que diz respeito ao desenvolvimento econômico e a reparações de caráter social e coletivo:

33. que sejam formuladas políticas públicas integradas estabelecendo um conjunto de ações a serem implementadas na região de influência do futuro empreendimento;

²⁷ O diagnóstico ambiental a ser levado a efeito pelos Estudos de Impacto Ambiental deverá conter “completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, considerando”, além dos meios físico e biótico, “*o meio sócio-econômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos*” (CONAMA, Resolução 01/86, Art. 6º, I, “c”).

34. que o EIA/RIMA contemple os impactos de todas as iniciativas e obras conexas, inclusive aquelas previstas como medidas mitigadoras e reparatórias;
35. que, sem prejuízo das reparações individuais ou coletivas devidas, o poder concedente determine, e os órgãos licenciadores assegurem, que todos os projetos devem contemplar planos de recuperação e desenvolvimento econômico e social, com o objetivo essencial de recompor, ou, ali onde isso for impossível, instaurar arranjos e cadeias produtivas locais e regionais que assegurem ocupação produtiva ao conjunto dos atingidos, compatíveis com seus níveis de qualificação e experiência profissionais, e capazes de oferecer a manutenção e melhoria contínua das condições de vida;
36. que seja responsabilidade do empreendedor o financiamento de Plano de Recuperação e Desenvolvimento Econômico e Social das Populações Atingidas, a exemplo da política aprovada pela Eletrobrás (Anexo 6).

No que diz respeito às indenizações e outras reparações:

37. que as formas de reparação – restituição, reposição, indenização e compensação – sejam objeto de negociação com os atingidos;
38. que as negociações acerca dos critérios, padrões e valores sejam coletivas, contando os atingidos com assessoria técnica independente custeada pelo requerente da licença ou empreendedor, conforme o caso;
39. que as indenizações em dinheiro pelas perdas materiais contemplem: a) o valor das propriedades e benfeitorias; b) os lucros cessantes, quando for o caso; c) recursos monetários que assegurem a manutenção dos níveis de vida até que as famílias e indivíduos alcancem condições de vida pelo menos equivalentes às precedentes;
40. que o Poder Concedente, as Agências Reguladoras, os órgãos de licenciamento ambiental e o empreendedor considerem que a plena reparação daqueles que exploram a terra em regime de economia familiar, como proprietário, meeiro, posseiro, etc, assim como daqueles que, não se enquadrando em uma dessas categorias, têm vínculo de dependência com a terra, dela dependendo para sua reprodução física e cultural, deve se dar em 3 níveis: a) indenização em dinheiro pelas perdas materiais, composta pelo valor da terra, benfeitorias, safra, prejuízos pela interrupção de contratos (meeiros, arrendatários, parceiros, empregados , etc); b) compensação pelo deslocamento compulsório, traduzida no direito ao reassentamento, individual ou coletivo; c) compensação pelas perdas imateriais, com o estabelecimento de programas de assistência nas diversas áreas técnicas necessárias à plena reconstituição dos modos de vida, redes sociais e econômicas, etc, como de natureza psicológica, assistencial, agrônômica, etc.
41. que sejam reconhecidos os mesmos direitos explicitados nos dois itens anteriores, a todo detentor, proprietário ou não, de imóvel, rural ou urbano, que tenha sido parcialmente desapropriado.

No que diz respeito a reparações por perdas de caráter social e coletivo:

42. que toda e qualquer perda decorrente da inundação, destruição, eliminação ou inviabilização de infra-estruturas, equipamentos, recursos e espaços de uso e fruição coletivos seja restituída e/ou compensada pelo empreendedor;
43. que os custos relativos a infra-estruturas e equipamentos implantados para repor ou compensar perdas decorrentes da implantação e operação da barragem sejam encargos do empreendedor;

44. que as despesas acrescidas de custeio de ações de educação, saúde, cultura e outras decorrentes da implantação e operação da barragem sejam encargos do empreendedor, por prazo a ser negociado com os governos locais e as populações interessadas.

No que diz respeito a reassentamentos rurais:

45. que, em todos os casos, sejam oferecidas ao deslocado compulsório alternativas de reparação, por meio da reposição, indenização e compensação, que deverão contemplar, necessariamente, a possibilidade de reassentamento coletivo, de modo a favorecer a preservação dos laços culturais e de vizinhança prevalentes na situação original;

46. que a licença de instalação e o início das obras estejam condicionados à existência de planos discutidos e negociados de reassentamento;

47. que o reassentamento de deslocados, em analogia ao disposto na Lei 8.629/93, Art. 17 , caput e incisos I e II, seja feito em “*terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitada*”, após avaliação de sua viabilidade agro-econômica e ambiental, em comum acordo com os interessados;

48. que os planos de reassentamento, incluindo localização, identificação de glebas, projetos de infra-estrutura e equipamentos de uso coletivo, assim como a escolha e formas de distribuição de lotes sejam previamente discutidos e aprovados pelos reassentados, através de suas organizações e representações;

49. que a renovação de licenças ambientais seja condicionada à avaliação dos resultados dos reassentamentos implantados, levando em consideração parâmetros socioambientais, cabendo os custos ao empreendedor;

50. que os custos relativos à implantação e ocupação dos reassentamentos sejam cobertos pelo empreendedor, pelo menos até que os reassentados estejam em condições de levar adiante seus estabelecimentos agrícolas, considerados os prazos estabelecidos pelas experiências nacionais e as particularidades regionais e locais.

D-II.4 Direito à moradia adequada

51. que, em todos os casos, sejam asseguradas a participação e aprovação prévias dos reassentados nas etapas de planejamento do reassentamento e de elaboração dos projetos de moradia;

52. que, nos casos de reassentamento rural, seja assegurado, em todas as situações, o módulo regional como patamar mínimo para o tamanho dos lotes;

53. que, nos casos de reassentamento urbano, sejam assegurados, em todas as situações, lotes e moradias conforme a legislação urbana, inclusive municipal;

54. que as moradias decorrentes do reassentamento garantam, no mínimo, as condições materiais anteriores, no que diz respeito às dimensões e qualidade da edificação;

55. que as moradias assegurem condições adequadas a grupos com necessidades especiais, como podem ser idosos, pessoas com deficiência, crianças, etc;

56. que custos acrescidos de manutenção e uso do lote ou moradia sejam cobertos pelo empreendedor até que, comprovadamente, os reassentados tenham alcançado patamares de renda que lhes permitam arcar com as novas despesas decorrentes do deslocamento compulsório e do reassentamento;

57. que os projetos de reassentamento prevejam espaços e equipamentos de uso comum que permitam a sociabilidade e vivência coletivas, sempre que possível nos modos e padrões prevalentes no assentamento original;
58. que o poder concedente e o órgão licenciador exijam do empreendedor a escrituração e registro dos imóveis decorrentes do reassentamento urbano e rural no prazo máximo de 12 (doze) meses, a contar do reassentamento.

D-II.5 Direito à educação

59. que, em todas as circunstâncias, as prefeituras e governos estaduais, assegurem à totalidade das crianças e adolescentes, sejam de famílias de atingidos ou não, moradores antigos ou imigrantes, acesso pleno à educação pública de qualidade;
60. que, em todos os casos, mormente quando resultar da obra e implantação da barragem um alongamento dos trajetos casa-escola, e/ou aumento dos custos de transporte, seja assegurado transporte adequado para os estudantes, por prazo a ser negociado com os governos locais e a população atingida, sendo arcadas pelo empreendedor as despesas acrescidas.

D-II.6 Direito a um ambiente saudável e à saúde

61. que os órgãos ambientais, em cooperação com órgãos governamentais de saúde pública, incluam nos termos de referência estudos rigorosos e detalhados sobre os impactos sanitários da obra e da operação da barragem;
62. que, em todas as circunstâncias, as prefeituras e governos estaduais assegurem a prevenção e combate a endemias e epidemias resultantes de alterações associadas à inundação de áreas e mudança do regime dos rios;
63. que, em todas as circunstâncias, as prefeituras e governos estaduais assegurem a expansão dos serviços públicos de saneamento básico e saúde, de modo a atender a demanda acrescida decorrente do aumento da população ou da degradação das condições sanitárias;
64. que, em todas as circunstâncias, as prefeituras e governos estaduais, assegurem a expansão dos serviços públicos de saúde mental, em particular de assistência psicológica;
65. que seja coberto pelo empreendedor todo e qualquer ônus acrescido, para prefeituras ou governos estaduais, em razão da necessidade de novas medidas de combate a endemias e epidemias, ou outros problemas de saúde, cuja relação causal com a implantação e operação da barragem seja verificável, incluindo, se for o caso, o custo de novos equipamentos e serviços de saneamento básico – tratamento e destinação de efluentes, abastecimento de água etc – demandados em razão dos impactos da obra e da implantação da barragem.

D-II.7 Direito à melhoria contínua das condições de vida

66. que a Aneel, o Ministério de Minas e Energia, a Empresa de Pesquisa Energética, o Ministério da Integração Nacional, a ANA, o Ministério do Meio Ambiente, o Ibama e órgãos ambientais estaduais condicionem autorizações, concessões e licenças à garantia de que grupos sociais, famílias e indivíduos terão acesso a meios que permitam a melhoria contínua de suas condições de vida;
67. que os meios que assegurem a melhoria contínua das condições de vida sejam objeto de negociação e aprovação das populações atingidas e suas organizações.

D-II.8 Direito à plena reparação das perdas

68. considerando o Decreto Presidencial 7.342, de 26 de outubro de 2010, que o CDDPH constitua grupo de trabalho para acompanhar as propostas de normatização federal do conceito de “atingido por barragem” e sua aplicação;
69. que, na ausência de normatização, os órgãos ambientais e demais agentes envolvidos com o planejamento, implementação e operação de barragens observem o conceito de atingido que é formulado neste relatório.

D-II.9 Direito à justa negociação e tratamento isonômico, conforme critérios transparentes e coletivamente acordados

70. que os custos sociais sejam estimados nos estudos de viabilidade para que sejam incorporados e considerados nas decisões do governo e empreendedores, e resultem assim em negociações e indenizações socialmente mais justas para os atingidos;
71. que o poder concedente assuma diretamente o processo expropriatório, abstendo-se da concessão de mandatos expropriatórios a entes privados;
72. que, preservado o caráter individual do ato de compra e venda, as regras, critérios e parâmetros de indenização e reparação sejam objeto de negociação coletiva;
73. que, em cada empreendimento, antes das negociações individuais, sejam objeto de negociação coletiva e prévia aprovação dos atingidos os critérios e parâmetros para identificar os bens e as benfeitorias passíveis de reparação, bem como os parâmetros para estabelecimento de valores indenizatórios e eventuais compensações;
74. que seja dada publicidade às regras, critérios e parâmetros de indenização e compensação;
75. que o Ministério Público acompanhe e fiscalize os processos de negociação das reparações, por envolver relações de poder assimétricas entre empreendedores e atingidos;
76. que, em caso de desacordo entre os atingidos e a empresa, sejam constituídas instâncias de mediação e arbitragem;
77. que seja constituído, no âmbito do CDDPH, grupo de estudo para elaborar proposta de alterações na legislação que contemple:
 - a) a possibilidade e pertinência da introdução de mecanismos processuais que permitam questionar os motivos do ato declaratório de utilidade pública;
 - b) a introdução de mecanismos que, atendendo ao requisito constitucional de justiça, assegurem, além do valor de mercado, um diferencial pelo fato de a alienação ser compulsória, e, portanto, realizada em condições que não são de mercado;
 - c) a introdução de mecanismos que diferenciem situações em que a desapropriação comprometa a moradia e/ou a sobrevivência do desapropriado, assegurando nestes casos uma compensação suplementar;
 - d) a introdução de mecanismos que considerem a perda ou desaparecimento de recursos coletivos, materiais e imateriais, tais como redes de sociabilidade, acessos a bens de uso comum, etc.

D-II.10 Direito de ir e vir

78. que as licenças ambientais exijam reposição de vias, acessos, travessias, caminhos, assegurando seu caráter público, de acesso livre e gratuito, sem quaisquer restrições decorrentes da operação da barragem;
79. que os municípios, estados ou União, no âmbito de sua respectiva competência, executem as mudanças necessárias no sistema viário e na operação dos serviços de transporte público, de modo a assegurar ligações adequadas de todas as comunidades atingidas, inclusive as reassentadas, cabendo ao empreendedor os custos decorrentes do alongamento das distâncias, aumento das despesas de transporte de pessoas ou mercadorias, sempre que decorrentes da obra ou operação da barragem, em prazos e procedimentos a serem negociados com os poderes locais e populações interessadas.;
80. que a recomposição das vias (estradas, caminhos, travessias, acessos, pontes) e do sistema de transportes seja objeto de discussão, negociação e aprovação por parte dos grupos e comunidades atingidas.

D-II.11 Direito à cultura, às práticas e aos modos de vida tradicionais, assim como ao acesso e preservação de bens culturais, materiais e imateriais.

81. que os estudos de impacto contemplem a identificação exaustiva e registro sistemático (literário, iconográfico, sonoro, visual, etc) do patrimônio cultural material e imaterial ameaçado;
82. que a opção tecnológica, locacional e o desenho da barragem considerem liminarmente a necessidade de preservar o patrimônio cultural material e imaterial ameaçado;
83. que os processos de negociação contemplem obrigatoriamente formas de reposição ou compensação para as perdas ocorridas no patrimônio cultural material e imaterial.

D-II.12 Direitos dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais

84. que seja regulamentado o artigo 231, § 6º, da Constituição Federal;
85. que sejam estabelecidos, em cada caso, as regras e procedimentos para a indispensável participação e manifestação direta de populações tradicionais, quilombolas e indígenas em processos decisórios e de obtenção do prévio, livre e informado consentimento, sempre que estiver em jogo a implantação de empreendimentos em seus territórios, nos termos do Decreto 6.040/2007; da Convenção OIT 169 e da Constituição Federal, artigo 231 e 68 da ADCT;
86. que nos casos em que seja constatada a ocorrência de impactos sobre populações indígenas, grupos remanescentes de quilombos ou comunidades tradicionais, sejam os processos ou obras paralisados até que se proceda à consulta às comunidades afetadas, estabelecidas as formas mais adequadas de reparação e, no caso de grupos indígenas, obtida autorização do Congresso Nacional;
87. que em processos de avaliação e negociação seja assegurado o acompanhamento pela Funai, Fundação Cultural Palmares e/ou Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais e, se necessário, sua intermediação antropológica,

88. que o acompanhamento por parte dos órgãos mencionados no item anterior em nenhuma hipótese dispense a manifestação direta da própria comunidade, devendo sempre ser colhido seu consentimento livre, prévio e informado, nos termos da Convenção OIT 169;
89. que, em todos os casos, os termos de referência dos EIAs/RIMAs determinem estudos para a verificar a presença de populações indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais potencialmente impactadas.

D-II.13 Direito de grupos vulneráveis a proteção especial

90. que o Ibama e órgãos ambientais licenciadores nos estados exijam que os Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental contemplem a identificação, qualificação, mensuração e registro sistemático dos grupos vulneráveis, suas especificidades e necessidades especiais;
91. que o Ibama e órgãos ambientais licenciadores nos estados exijam que os Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental contemplem a concepção, a elaboração e a implementação obrigatória de programas e projetos específicos para mitigar, reconstituir, repor, indenizar e compensar as perdas de cada um dos grupos e indivíduos identificados;
92. que, no caso das pessoas com de deficiência, sejam estabelecidas medidas personalizadas;
93. que, em todas as circunstâncias, as prefeituras e governos estaduais, no âmbito de sua competência, assegurem a todos os integrantes de grupos vulneráveis atingidos a imediata e adequada assistência para enfrentar a nova realidade instaurada pelo empreendimento, cabendo os custos ao empreendedor;
94. que os grupos vulneráveis, considerados e representados em sua diversidade, tenham assegurada ampla participação em todas as etapas dos processos de planejamento, implantação e operação de empreendimentos.

D-II.14 Direito de proteção à família e a laços de solidariedade social ou comunitária

95. que o Ministério de Minas e Energia, Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Cidades, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Integração Nacional, Ibama e os órgãos ambientais estaduais estabeleçam que os programas e projetos de deslocamento e reassentamento contemplem, sempre que possível e desejado pelos interessados, a recomposição das vizinhanças e proximidades espaciais preexistentes.

D-II.15 Direito de acesso à justiça e a razoável duração do processo judicial

96. a qualificação do Poder Judiciário e órgãos públicos que desempenham funções essenciais à Justiça, especialmente pela efetiva implementação das Defensorias Públicas em todos os estados;
97. que o Ministério Público e a Defensoria Pública desenvolvam, desde o início dos processos de licenciamento, atuação voltada a assegurar sua presença e assistência junto às comunidades, famílias e indivíduos potencialmente atingidos;
98. que o Poder Judiciário e os órgãos públicos que desempenham funções essenciais à Justiça promovam a qualificação de seus agentes na área de Direitos Humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais, bem como sobre impactos de barragens;

99. que o Conselho Nacional de Justiça estude os meios para acelerar processos judiciais que envolvam violações a Direitos Humanos.

D-II.16 Direito à Reparação por perdas passadas

100. que a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República proponha a constituição de Comissão de Reparação, com a participação de outros órgãos governamentais, Ministério Público, Defensoria Pública e representação da sociedade civil para acolher, avaliar e julgar solicitações de reparação, individuais e coletivas, que lhes sejam encaminhadas no prazo de 12 meses a partir de sua instalação;
101. que seja dada ampla divulgação a essa Comissão e aos procedimentos que vier a adotar.

D-III Considerações Gerais

A título complementar, a CE julgou pertinente alinhar algumas sugestões ao Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana e à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, no sentido de assegurar que o trabalho realizado e seus resultados contribuam para fortalecer a consciência, entre órgãos públicos, empresas privadas e na sociedade de modo geral, de que os objetivos legítimos do desenvolvimento se conspurcam e se tornam ilegítimos sempre que deixam em seu rastro a violação de Direitos Humanos. Mais além da consciência da primazia dos Direitos Humanos sobre outros objetivos e valores, trata-se, mais que tudo, de buscar caminhos e meios que contribuam para a adoção de normas e, sobretudo, práticas que permitam reparar violações cometidas no passado e evitar que violações se repitam no presente e no futuro.

Neste sentido, a CE sugere os seguintes desdobramentos:

- ❖ Ampla divulgação do Relatório Final, bem como desse Sumário Executivo através, notadamente de:
 - a) Publicação do Relatório Final (integral e Relatório Síntese) dos trabalhos da CE;
 - b) Encaminhamento a todos os órgãos governamentais, empresas privadas, entidades profissionais, organizações da sociedade civil envolvidas com a problemática;
 - c) Encaminhamento aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público;
 - d) Divulgação dos resultados através dos meios de comunicação públicos sob controle governamental;
- ❖ Encaminhamentos direcionados das recomendações a órgãos governamentais e empresas públicas ou privadas, conforme o caso, de modo que sejam tomadas providências para reparar, suspender e prevenir violações de Direitos Humanos;
- ❖ Que o CDDPH constitua uma Comissão ou Grupo de Trabalho para detalhar as recomendações.

ANEXO – RESSALVAS AO RELATÓRIO FINAL

1. RESSALVAS DO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

RESSALVA – 1 (referência Item 1.1 CONSTITUIÇÃO DA COMISSÃO ESPECIAL):

O Ministério de Minas e Energia esclarece que o Relatório intitulado “Criminalização contra os defensores de direitos humanos na implantação de hidrelétricas na Bacia do Rio Uruguai, datado de dezembro de 2005, se reporta à usina de Campos Novos. Efetivamente, em dezembro de 2005, a Comissária de Direitos Humanos da ONU, Sra. Hina Jilani, em visita a vários Estados, inclusive à Santa Catarina, especificamente para avaliar a situação dos defensores dos direitos humanos, em seu relatório identifica que o trabalho de defensores de direitos humanos é geralmente respeitado dentro das estruturas governamentais brasileiras. Vide: Jilani, Hina: Recomendações do Relatório Especial sobre Defensores de Direitos Humanos – Secretaria Especial de Direitos Humanos (2006).

Na ocasião, a Secretaria Especial de Direitos Humanos e do Conselho de Defesa dos Direitos Humanos, por meio do Ofício nº 0003/2007 de 09 de fevereiro de 2007, solicitou informações referentes aos impactos sociais e o relatório dos programas socioambientais desenvolvidos. A Empresa Campos Novos Energia S/A – ENERCAN respondeu por meio do Ofício ENERCAN – 0101/07. As informações foram consideradas satisfatórias pela Comissão Especial, visto que a UHE Campos Novos não foi escolhida para o acompanhamento de denúncias relativas à violação de direitos humanos.

RESSALVA – 2 (referência Item 1.3 CONDUÇÃO DOS TRABALHOS DA COMISSÃO ESPECIAL):

Texto: “Progressivamente, instalou-se um ambiente de cordialidade e confiança mútua que, não obstante divergências, saudáveis e naturais, cercou as atividades da Comissão. A complexidade das questões tratadas, tanto nos casos analisados quanto na elaboração das recomendações, impôs a ampliação do prazo para os trabalhos da Comissão. Ao longo do processo, todos os pontos de vista divergentes puderam ser calma e longamente expostos e debatidos, à busca de consensos.”

Comentários MME: Ressaltamos o excelente exercício realizado pelas partes no debate dos temas polêmicos. O Poder Executivo, representado pelos Ministérios de Minas e Energia e Meio Ambiente, constituiu posição minoritária na Comissão Especial. Apesar dos longos e acalorados debates, os impasses, mesmo os de ordem técnica, foram decididos por votação, prevalecendo invariavelmente a posição dos integrantes externos ao Governo.

RESSALVA – 3 (referência Item 2.3 Principais problemas identificados pela Comissão):

Texto: “Os estudos de caso permitiram concluir que o padrão vigente de implantação de barragens tem propiciado de maneira recorrente graves violações de direitos humanos, cujas consequências acabam por acentuar as já graves desigualdades sociais, traduzindo-se em situações de miséria e desestruturação social, familiar e individual.”

Comentário MME: A generalização de que o padrão vigente no Brasil de construção de barragens tem propiciado violação de direitos humanos, que se traduz em situações de miséria e desestruturação social é uma tese levantada, porém não foi realizada nenhuma pesquisa sociológica que permitisse tal conclusão e nem tão pouco a generalização desta afirmação.

O acompanhamento dos estudos de caso não realizou a apuração técnica das denúncias, dos encaminhamentos e nem dos eventuais desdobramentos judiciais existentes.

Por outro lado, o setor elétrico em suas pesquisas tem observado que os municípios que abrigam uma usina hidrelétrica passam por processo de aceleração do desenvolvimento econômico e social, que se evidenciam na elevação do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH após a implantação da usina. Como justificativas, são citados: a dinamização da economia local na fase de implantação do empreendimento, a implantação dos programas de compensação socioambiental e o posterior recebimento dos recursos da compensação financeira paga aos Estados e Municípios. (Vide: Sérgio Pacheco (CEMIG); Antônio RSR Coimbra (Eletronorte) – Benefícios Socioambientais de Usinas Hidrelétricas para as Comunidades Envolvidas – Workshop Influência dos aspectos socioambientais na operação do Sistema Interligado Nacional, Brasília, julho 2006.)

RESSALVA – 4 (referência Item 3.2.3 PROPOSTAS E INICIATIVAS ATUAIS SOBRE O TEMA):

Comentários MME: O Ministério de Minas e Energia considera que a instituição do Grupo de Trabalho Interministerial, com a participação de representantes do Movimento de Atingidos por Barragens, em 2003, sob a coordenação da Casa Civil, foi um marco nas decisões de políticas públicas para o Setor Elétrico. Além da ampliação do conceito de atingido que passou a considerar para efeito de indenização: proprietários, posseiros, arrendatários, meeiros, empregados, filhos maiores e outras categorias com vínculo produtivo sobre a área afetada, as reivindicações da pauta nacional do MAB foram analisadas e, no que foi viável em curto prazo, aplicadas em ações concretas. As ações que demandam estudos para serem implantadas estão em andamento, como a seguir descrito.

No âmbito das articulações intraministeriais, o Governo Federal tem promovido a integração das políticas públicas de interesse dos atingidos por barragens. Programas desenvolvidos e ações conjuntas no governo federal:

- Educação – Educação de Jovens e Adultos beneficiando 3.500 agricultores atingidos por barragens de todas as regiões do Brasil (Convênio Eletrobrás e MEC/2006-2007). Programa desenvolvido com a participação do Movimento de Atingidos por Barragens.

- Cestas Básicas de Alimentos - Ministério do Desenvolvimento Social / MME – A distribuição de alimentos às famílias atingidas é realizado por intermédio do Movimento dos Atingidos por Barragens.

- Crédito/Assistência Técnica - Pronaf A - Ministério do Desenvolvimento Agrário e MME – Resolução CMN no 059/2006, valor R\$ 323,26 milhões, 43 assentamentos enquadrados.

- Biocombustível - Ministério do Trabalho e Renda e MME – Convênio para a produção de matéria-prima para a produção de álcool combustível e biodiesel.
- Projetos para usos múltiplos de reservatórios – Ministério da Pesca e Aquicultura/ MME e Concessionários de hidrelétricas – para utilização do reservatório para a produção de pescado.

Considerando o aperfeiçoamento dos mecanismos de regulação, voltados para a incorporação das questões socioambientais nas obrigações de concessões e contratos, além da incorporação da Licença Prévia aos Estudos de Viabilidade Técnica, processo anterior à licitação da concessão; estão sendo realizados estudos objetivando respaldar a normatização de questões socioambientais nos seguintes temas:

- Conceituação de impactos sociais de hidrelétricas; critérios para identificação dos atingidos; matriz de decisão;
- Estudos ambientais nos aspectos técnicos e institucionais;
- Revisão da política de compensação financeira (Lei 8001/90);
- Elaboração de política o relacionamento do Setor Elétrico com povos indígenas, incluindo proposta para a regulamentação do artigo 231 da CF;
- Normatização do cadastro sócio-econômico para implantação de projetos hidrelétricos.
- Avaliação da aplicabilidade do Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno do Reservatório Artificial de Empreendimentos Hidrelétricos.
- Diretrizes para enquadramento de pescadores como atingidos por barragem.

Em função do reconhecimento e da ampliação do conceito de atingido, foram negociados 8 acordos para dirimir o passivo social ocorrido em função da diferença do conceito de atingido em usinas implantadas. Foram formalizados os acordos, referentes aos seguintes empreendimentos: UHE Serra da Mesa, UHE Cana Brava, UHE Tucuruí, APM Manso, UHE Machadinho, UHE Campos Novos, UHE Foz do Chapecó e UHE Barra Grande. Tais acordos resgataram o diálogo com os setores envolvidos.

Como consequência da ampliação do conceito de atingido, o público passível de receber indenizações e reparações foi significativamente ampliado. Anteriormente, o critério para indenização era essencialmente patrimonialista, enfocando o polígono de desapropriação das glebas atingidas. Basicamente, proprietários e posseiros eram indenizados. Atualmente, além do critério patrimonialista, vigora o reconhecimento dos vínculos de trabalho e renda para efeito de pagamento de indenização e reparação de diversas ordens, inclusive com a implantação de assentamento rural coletivo. Com a adoção deste critério, foram incorporados: os meeiros, parceiros, empregados, filhos maiores que trabalham na terra, arrendatários, inquilinos, agregados. Toma-se como base o grupo doméstico com toda a sua complexidade. Observa-se que essa mudança de paradigma, incorpora parcela importante do público demandante do equacionamento da questão fundiária no Brasil.

A adoção do critério do reconhecimento dos vínculos de trabalho e renda engloba também a reparação e a garantia das atividades a outras categorias, como:

barqueiros, pescadores, barraqueiros, balseiros, aos que utilizam as várzeas, enfim, a todos cuja cadeia produtiva da atividade esteja comprometida com o empreendimento.

RESSALVA – 5 (referência Item 3.3.1 PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL):

Comentários MME: Com relação à consulta e consentimento prévio de populações indígenas, as lacunas na legislação dão margem a interpretações diversas. Os empreendimentos setoriais com influência em povos indígenas, não raramente, envolvem ações judiciais que acabam por serem decididas no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Sobre este tema, cabe observar a interpretação emitida pelo E. Supremo Tribunal Federal na Petição nº 3388/2009, referente à Terra Indígena Raposa Serra do Sol, especialmente nas condicionantes explicitadas abaixo:

1 – “O usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas pode ser suplantado de maneira genérica sempre que houver, como dispõe o artigo 231 (parágrafo sexto da Constituição Federal) o interesse público da União na forma da Lei Complementar”.

2. - “O usufruto dos índios não abrange a exploração de recursos hídricos e potenciais energéticos, que dependerá sempre da autorização do Congresso Nacional”.

Esta decisão do STF estabelece os contornos das orientações contidas na Convenção da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais (OIT 169, 27/06/2004) para aplicação no território nacional.

RESSALVA – 6 (referência Item 4 RECOMENDAÇÕES PARA GARANTIR E PRESERVAR OS DIREITOS HUMANOS DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS)

Texto: “Ao final de seus trabalhos, a Comissão Especial considera verídica e verificável a denúncia encaminhada pelo Movimento de Atingidos por Barragens ao Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. Mais grave ainda, os trabalhos levados a cabo indicaram que em alguns casos as violações alcançam dimensão, gravidade e abrangência que ultrapassam o que vinha indicado na denúncia que deu origem à Comissão Especial.”

...

❖ “Imediata suspensão de situações, processos e ações, de responsabilidade direta ou indireta de agentes públicos ou privados, que configurem violação de direitos humanos;”

Considerações MME: Considera-se que nenhuma das denúncias recebidas foi tecnicamente apurada, pois não era este o objetivo da Comissão Especial, e que não houve qualquer verificação sobre desdobramentos judiciais das denúncias, muitas delas consideradas improcedentes no julgamento de ações concluídas.

As denúncias apresentadas em grande parte correspondem a descontentamentos e frustrações diante dos processos de negociação. Poucas denúncias se atêm a fatos de violação de direitos. As mesmas são feitas sem comprovação e algumas são

extemporâneas, no sentido de que as situações evoluíram, foram negociadas e resolvidas com os diretamente atingidos, conforme ressalva anterior.

Violações de direitos humanos, em qualquer situação, são inaceitáveis. E, o Brasil dispõe de diversos instrumentos para validar os direitos da população e do cidadão em particular. O Ministério de Minas e Energia considera inoportuna e desnecessária, nesses casos, recomendação no sentido de interromper a implantação de empreendimentos hidrelétricos que estão em andamento, a título de defesa dos direitos humanos.

RESSALVA – 7 (referência: imputa o eventual custo acrescido decorrente da implantação de barragem como ônus do concessionário nas recomendações seguintes):

Item 4.4. DIREITO AO TRABALHO E A UM PADRÃO DIGNO DE VIDA:

❖ “que as despesas acrescidas de custeio de ações de educação, saúde, cultura e outras decorrentes da implantação e operação da barragem sejam encargos do empreendedor, por prazo a ser negociado com os governos locais e as populações interessadas.”

Item 4.5. DIREITO À MORADIA ADEQUADA:

❖ “que custos acrescidos de manutenção e uso do lote ou moradia sejam cobertos pelo empreendedor até que, comprovadamente, os reassentados tenham alcançado patamares de renda que lhes permitam arcar com as novas despesas decorrentes do deslocamento compulsório e do reassentamento;”

Item 4.6. DIREITO À EDUCAÇÃO:

❖ “que em todos os casos, mormente quando resultar da obra e implantação da barragem um alongamento dos trajetos casa-escola, e/ou aumento dos custos de transporte, seja assegurado transporte adequado para os estudantes, sendo as despesas acrescidas encargos do empreendedor, por prazo a ser negociado com os governos locais e a população atingida.”

Item 4.7. DIREITO A UM AMBIENTE SAUDÁVEL E A SAÚDE:

❖ “que seja coberto pelo empreendedor todo e qualquer ônus acrescido, para prefeituras ou governos estaduais, em razão da necessidade de novas medidas de combate a endemias e epidemias, , ou outros problemas de saúde, cuja relação causal com a implantação e operação da barragem seja verificável, inclusive, se for o caso, novos equipamentos e serviços de saneamento básico – tratamento e destinação de efluentes, abastecimento de água - decorrente da obra e da implantação da barragem;”

Item 4.11. DIREITO DE IR E VIR:

❖ “que os municípios, estados ou União, no âmbito de sua respectiva competência, executem as mudanças necessárias no sistema viário e na operação dos serviços de transporte público, de modo a assegurar ligações adequadas de todas as comunidades atingidas, inclusive as reassentadas, cabendo ao empreendedor os custos decorrentes do alongamento das distâncias, aumento das despesas de transporte de pessoas ou mercadorias, sempre que decorrentes da obra ou da operação da barragem,

em prazos e procedimentos a serem negociados com os poderes locais e populações interessadas;”

O Ministério de Minas e Energia considera que os Concessionários de geração de energia hidrelétrica já pagam os eventuais custos acrescidos decorrentes da implantação dos empreendimentos por meio da Compensação Financeira pela utilização de recursos hídricos paga aos Estados e Municípios, art. 20 §1º, da CF/88.

A Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, que institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, a compensação financeira pelo resultado da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, Art. 20 da CF, estabelece:

“Art. 2º A compensação pela utilização de recursos hídricos, para fins de geração de energia elétrica, será de 6% (seis por cento) sobre o valor da energia produzida, a ser paga pelos concessionários de serviço de energia elétrica aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em cujos territórios se localizarem instalações destinadas à produção de energia elétrica, ou que tenham áreas invadidas por águas dos respectivos reservatórios”.

Cabe, então, ressaltar os objetivos da instituição da Compensação Financeira. Segundo o Ministro Sepúlveda Pertence, que em acórdão proferido pela 1ª Turma, fundamentou a decisão do STF no Recurso Extraordinário no 228.800/DF, trechos a seguir copiados:

“(...) Essa compensação financeira há de ser entendida em seu sentido vulgar de mecanismo destinado a recompor uma perda, sendo pois, essa perda o pressuposto e a medida da obrigação do explorador.

A que espécie de perda, porém, se refere implicitamente a Constituição?

Não, certamente, à perda dos recursos minerais em favor do explorador, pois, nesse caso, a compensação financeira, para compensá-la efetivamente, haveria de corresponder à totalidade dos recursos minerais explorados – o que inviabilizaria a sua exploração econômica privada. Nem corresponde, muito menos, à “perda” dos potenciais de energia elétrica, que, sendo inesgotáveis, não sofrem qualquer diminuição ao serem explorados. Em todo o caso, não seria lógico compensar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios pela perda de bens que não lhes pertencem, mas exclusivamente à União.

A compensação financeira se vincula, a meu ver, não à exploração em si, mas aos problemas que gera.

Com efeito, a exploração de recursos minerais e de potenciais de energia elétrica é atividade potencialmente geradora de um sem número de problemas para os entes públicos, especialmente para os municípios onde se situam as minas e as represas. Problemas ambientais – como a remoção de cobertura vegetal do solo, poluição, inundação de extensas áreas, comprometimento da paisagem e que tais -, sociais e econômicos, advindo do crescimento da população e da demanda por serviços públicos...”

Esclarecemos, ainda, que no licenciamento ambiental, os impactos decorrentes do crescimento populacional advindo da implantação do empreendimento são previstos e são requeridas medidas de compensação e mitigação específicas para aparelhamento dos municípios atingidos. Como exemplo, segue na última parte desta ressalva, uma

listagem com as condicionantes de licenças ambientais mais comuns emitidas pelo IBAMA e por órgãos ambientais estaduais.

De toda forma, com a instituição da Compensação Financeira, os problemas residuais advindos do crescimento populacional e da demanda por serviços públicos são compensados de forma permanente ao longo de todo o período da concessão pública e operação da usina – 30 anos.

A Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL é o órgão responsável pelo cálculo da compensação financeira devida, arrecadação e repasse dos recursos aos Estados, Municípios e Distrito Federal.

EXEMPLOS DE CONDICIONANTES AMBIENTAIS, que estão na interface da esfera público – privada.

A listagem a seguir transcreve exemplos de condicionantes de empreendimentos hidrelétricos, as mais comumente exigidas, de licenças ambientais emitidas pelo IBAMA e por órgãos ambientais estaduais, referentes à imposição do cumprimento de obrigações, muitas vezes, de responsabilidade do Poder Público, porém direcionadas aos concessionários do setor elétrico:

- Acompanhamento técnico das famílias remanejadas nas áreas de educação, saúde, orientação para implantação de novas atividades produtivas, transporte escolar, acompanhamento psicológico, assistência social, saneamento básico, serviços odontológicos, programas de medicina preventiva, assistência técnica agrícola, projetos de agroindústrias e de conservação e recuperação do solo.

- Implantação de bacia-leiteira, através da doação de três vacas leiteiras para cada família. Produção de pastagem de milho para silagem – 2 ha por família. Construção de estábulos, aquisição de plantadeiras de tração animal para plantio do milho; implantação de pomares de frutas; construção e implantação de vitivinicultura.

- Aquisição de caminhão caçamba, retro escavadeira, quatro batedores agrícolas, duas carretas agrícolas, um trator agrícola traçado e um trator agrícola esteira e um caminhão para distribuição de adubo orgânico, para fins de incremento da atividade agrícola, com o fornecimento de combustível.

- Contratação de engenheiro agrônomo e técnico agrícola para prestar auxílio técnico aos agricultores; aquisição de um automóvel para uso destes técnicos, com o devido fornecimento de combustível.

- Contratação de um médico de família de perfil comunitário, um psicólogo, um dentista, um assistente social e um enfermeiro. Aquisição de material de consumo para posto de saúde, de consultório odontológico e material de expediente.

- Aquisição de material de consumo para posto de saúde, de consultório odontológico e material de expediente.

- Construção de fossas sépticas e redes de água.

- Aquisição de ônibus escolar e ampliação da escola municipal.

- Criação de fundo rotativo de comércio.

- Construção de posto de saúde e aquisição de um carro e uma van para transporte de profissionais e pacientes, com o devido fornecimento de combustível.
- Parceria para asfaltamento da cidade e calçamento da periferia; aquisição de área junto ao reservatório com abertura de um poço de água potável, objetivando a exploração turística do lago.
- Criação de um fundo de desenvolvimento industrial e comercial.
- Fornecimento de assistência técnica, prédios, material de expediente, correção do solo, equipamentos e outros elementos necessários à construção de agroindústrias.
- Formação de parcerias para criação de aves e suínos e implantação de uma bacia leiteira.
- Implantação de infra-estrutura para incremento do turismo, através da instalação de uma marina, em área do empreendedor, de galpões para festas municipais tradicionais, de trilhas ecológicas, de casa de cultura e da criação de um lago artificial.
- Implantação de agroindústrias para incremento de produção de matéria-prima agroindustrial e de um berçário industrial.
- Implantação de melhorias no sistema de transporte e de linhas telefônicas.
- Implementação de um parque de máquinas que melhor permita a conservação das estradas da região.
- Melhoria do sistema de transporte escolar; construção de uma escola-polo que centralize o ensino fundamental; e capacitação do corpo docente.
- Complementação de serviços médicos e odontológicos através da implantação de um sistema ambulatorial, e implementação de serviço de transportes de pacientes, além da contratação de profissionais de saúde, fomento de campanhas preventivas e de esclarecimento sobre DST, aparelhamento do posto de saúde local e abastecimento do estoque de medicamentos.
- Construção de um balneário ao lado do lago da barragem, de um ginásio poliesportivo e de estrutura para festas municipais. Reformas dos pequenos salões de festas e igrejas das comunidades e construção e reforma de outros equipamentos de lazer das mesmas.
- Construção de estrutura para promoção de feiras que incrementem o comércio da região.
- Apresentação de programa de geração de renda para as comunidades.
- Apoio a prefeitura para atendimento de sua sede e dos municípios vizinhos na construção de uma Unidade de Corpo de Bombeiros.
- Doação de central de reciclagem de resíduos para a prefeitura.

- Identificar e mapear as principais fontes poluidoras, naturais ou artificiais da região;
- Implementar programa visando o controle de todas as fontes de poluição existentes no rio.
- Implantar, no prazo de 90 (noventa) dias, sistema de balizamento emergencial para orientação dos operadores das balsas, durante as travessias, em condições adversas de visibilidade.
- Apresentar, no prazo de 90 (noventa) dias, relação de todos os cursos de pós-graduação concluídos e em andamento e a listagem dos professores beneficiados.
- Apresentar, no prazo de 90 (noventa) dias, acordos assinados com professores, entidades de classe e secretarias de educação estaduais e municipais.
- Apresentar, no prazo de 90 (noventa) dias, informações atualizadas sobre o funcionamento do centro de pesquisas ambientais.
- Apresentar, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, propostas debatidas com as Prefeituras Municipais para mitigação e/ou compensação de impacto nos serviços de educação, saúde e infra-estrutura nos municípios que receberão reassentamentos de população.

2. RESSALVAS DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

O Ministério do Meio Ambiente reconhece a relevância e propriedade dos trabalhos realizados pela Comissão Especial instituída pela Resolução nº 26 do CDDPH, de 15/08/2006. A compilação de informações e o esforço de auscultar os diferentes segmentos da sociedade e das administrações públicas permitiram o debate e a reflexão sobre problemas na implementação de empreendimentos hidrelétricos, que devem ser enfrentados para não comprometer a cidadania plena. Contudo, algumas afirmações peremptórias requereriam um cuidado maior em sua enunciação. Em particular, as afirmações referentes à coação e constrangimento de pessoas, bem como sonegação, omissão e falseamento de informações, não podem ser feitas sem o devido processo legal. Certamente posicionamentos técnicos e políticos existem e fazem parte do jogo democrático, mas tal espécie de culpabilização não deve aceitar imprecisões; assim, o MMA não concorda com a inserção dos trechos com essas características. Na ciência de um crime, o poder judiciário deve ser acionado.

Uma questão de outra natureza, que o MMA interpreta como inadequada, é a responsabilização de agentes públicos ou privados por fatos decorrentes de lacunas da legislação e mesmo dos quadros institucional e legal vigentes. Ao ente público, em essência, não há espaço para o agir em desacordo com as normas existentes. Por esse raciocínio, as organizações das administrações federal, estadual e municipal, bem como seus respectivos representantes, devem atuar em consonância ao disposto nas normas. As entidades privadas, por seu turno, não podem ser acusadas de fazer uso de mecanismos a elas facultados.

Caso prevaleça o entendimento de que a legislação demanda revogações e atualizações, os poderes legislativos devem ser provocados.

Como bem destaca o cientista social Charles Tilly (TILLY, C. **Credit and blame**. New Jersey: Princeton University Press, 2008), a acusação é um recurso necessário para a vida em sociedade, só que seu uso tem que estar associado a mecanismos que permitam sua superação, sob o risco de comprometer o vigor da democracia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Mundial. Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: uma contribuição para o debate, 2008.

Banco Mundial. Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: uma contribuição para o debate. 2004.

Cernea, Michael. Riesgos de emprobreimiento y reconstrucción : un modelo para el desplazamiento y la relocalización de poblaciones. In: Avá. Revista de Antropología, 2004, p. 11-54.

Comissão Mundial de Barragens. Barragens e desenvolvimento: um novo modelo para a tomada de decisões. Um sumário. Novembro de 2000 (www.dams.org/docs/overview/cmb_sumario.pdf)

Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992.

Elebrobrás. Plano Diretor de Meio Ambiente do Setor Elétrico. Rio de Janeiro, 1990, 2 vols. (http://www.eletrabras.gov.br/EM_MeioAmbiente/politica.asp).

Eletrobrás. Programa de Desenvolvimento Econômico e Social das Comunidades Atingidas por Empreendimento Elétricos – PRODESCA. 2003. Grupo de Trabalho Interministerial. Relatório Final. Brasília, 2004, mimeo.

Interamerican Development Bank. OP 710 - Involuntary Resettlement, 1988.

International Finance Corporation. Resettlement Handbook, 2001.

Ministério Público Federal/4ª Câmara de Coordenação e Revisão. Deficiências em estudos de impacto ambiental: síntese de uma experiência. 2004.

Vainer, C. B. . Conceito de "Atingido": uma revisão do debate. In: Franklin Daniel Rothman. (Org.). Vidas Alagadas - conflitos socioambientais, licenciamento e barragens. 1 ed. Viçosa: UFV, 2008, v. , p. 39-63.

Vainer, C. B. . Implantación de grandes represas hidroeléctricas, movimientos forzados y conflictos sociales. Nota sobre la experiencia brasileña.. In: Jorge Canales. (Org.). Efectos demográficos de grandes proyectos de desarrollo. San Jose: Centro Latinoamericana de Demografía/Fondo de Población de las Naciones Unidas/Cent de Estudios Dem., 1990, v. , p. 103-122.

World Bank, The World Bank experience with large dams: a preliminary review of impacts, Operations Evaluation Department, Washington, D.C., 1996.

Ministério da Integração Nacional. Manual operativo para reassentamento em decorrência de processos de desapropriação para construção de reservatórios públicos. Brasília, 2006.

The Interorganizational Committee on Principles and Guidelines for Social Impact Assessment US principles and guidelines. Principles and guidelines for social impact assessment in the USA. In: Impact Assessment and Project Appraisal, volume 21, number 3, September 2003, pages 231–250, Beech Tree Publishing, 10 Watford Close, Guildford, Surrey GU1 2EP, UK.

World Bank. Resettlement and Development: the bankwide review of projects involving involuntary resettlement 1986-1993. Washington,1994.

World Bank OP/BP 4.12 -Involuntary Resettlement - Dezembro 2001.

World Commission on Dams, Dams and development: a new framework for decision-making, Earthscan, Londres, 2000.