

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

RAFAELA CARLA MATTIA

O CADASTRO SOCIOECONÔMICO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS  
INSTITUÍDO PELO DECRETO Nº 7.342/2010: CONQUISTA E LIMITES DE SUA  
APLICAÇÃO

CURITIBA

2018

RAFAELA CARLA MATTIA

O CADASTRO SOCIOECONÔMICO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS  
INSTITUÍDO PELO DECRETO Nº 7.342/2010: CONQUISTA E LIMITES DE SUA  
APLICAÇÃO

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Pró Reitoria de Pesquisa e Pós Graduação, Universidade Federal do Paraná como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Orientador (a): Profa. Dra. Náina Pierri Estades

Coorientador (a): Profa. Dra. Sigrid de Mendonça Andersen

CURITIBA

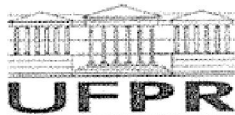
2018

Mattia, Rafaela Carla  
M444c O cadastro socioeconômico dos atingidos por barragens  
instituído pelo decreto nº 7.342/2010: conquista e limites de sua  
aplicação / Rafaela Carla Mattia. - Curitiba, 2018.  
172 p.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná. Setor  
de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Meio  
Ambiente e Desenvolvimento.  
Orientadora: Naína Pierri Estades  
Coorientadora: Sigrid De Mendonça Andersen

1. Barragens de terra. 2. Impacto ambiental. 3. Direitos  
sociais. 4. Usinas hidrelétricas. 5. Barragem - aspectos  
ambientais. I. Estades, Naína Pierri. II. Andersen, Sigrid De  
Mendonça. III. Título. IV. Universidade Federal do Paraná.

CDU 627.82(81)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SETOR PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MEIO AMBIENTE E  
DESENVOLVIMENTO - 40001016029P1

## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de RAFAELA CARLA MATTIA intitulada: **O CADASTRO SOCIOECONÔMICO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS INSTITUÍDO PELO DECRETO N° 7.342/2010: CONQUISTA E LIMITES DE SUA APLICAÇÃO**, após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua aprovação no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 29 de Novembro de 2018.

NAINA PIERRI ESTADES

Presidente da Banca Examinadora

FLÁVIA BRAGA VIEIRA

Avaliador Externo (UFRRJ)

KATYA REGINA ISAGUIRRE-TORRES

Avaliador Interno (UFPR)

Dedico esta dissertação aos meus filhos Augusto e Antônio, por me proporcionarem a experiência do amor incondicional e da doação sem medida, por serem minha inspiração e por terem contribuído para que eu me tornasse uma mulher muito mais forte.

Dedico também este trabalho à todos os militantes que continuamente lutam pelo reconhecimento e garantia dos seus direitos, especialmente aos integrantes do Movimento dos Atingidos por Barragens.

## AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos, que podem ser confundidos com dedicatórias, não poderiam iniciar de outra forma que não fossem expondo o árduo caminho trilhado na pesquisa por uma mulher/mãe.

Após uma mulher se tornar mãe, seu tempo não é mais seu tempo.

Seu tempo é o tempo pincelado entre as inúmeras atividades do dia a dia que envolvem a maternidade, e, no meu caso, acrescidas de um trabalho formal em período integral e as atividades de pesquisa expostas aqui.

Dedico então este trabalho às inúmeras mães que continuam/tem o privilégio (pois sim, apesar de o caminho ser árduo, ainda é um privilégio neste país) de exercer a maternidade e ainda prosseguir estudando/trabalhando. Não é fácil, tampouco é um mérito a se conquistar sozinha. Exige uma forte rede de apoio, por isso a menção ao privilégio.

Nesse sentido, agradeço e dedico este trabalho também à rede de apoio que me permitiu desenvolvê-lo.

Ao meu marido Pedro, por todos os momentos em que 'segurou as pontas' em casa com nosso filho Augusto quando tive que realizar inúmeras horas extraordinárias no trabalho para repor as horas que falei para assistir às aulas do mestrado. Foram meses exaustivos em que eu pouco ficava em casa, correria para lá e para cá, apesar de já estar gestando Antônio.

À vovó Carmen, por todo o aconchego, carinho e cuidado dedicados aos netos durante o curso.

Aos meus pais, Vilmar e Leonir, por sempre me apoiarem e acreditarem no meu potencial, além de não terem medido esforços para que eu pudesse estudar.

Ao meu irmão Leomar, que sempre me inspirou em seus trabalhos com formação sindical e com os agricultores familiares.

Aos meus sogros Heron e Nadia, por estarem de prontidão para cuidarem e aconchegarem os pequenos sempre que precisei.

À minha amiga socióloga Adriana de Almeida Ruela, por sempre me incentivar a estudar, ela mesma um exemplo de que é possível trabalhar, estudar e exercer a maternidade concomitantemente.

À minha orientadora, Profa. Dra. Naína Pierri Estades, por me inspirar, por ter contribuído no direcionamento da escolha de um tema de pesquisa que me fosse motivador e no aprimoramento de meu pensamento crítico.

À minha coorientadora Profa. Dra. Sigrid de Mendonça Andersen.

Ao Programa de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento – PPG MADE-UFPR.

Aos colegas da Turma IV de Mestrado do PPG MADE-UFPR.

## **BIOGRAFIA**

Rafaela Carla Mattia, filha de Vilmar Mattia e Leonir Maria Delai Mattia, nasceu em 24 de abril de 1985 em Severiano de Almeida, Rio Grande do Sul.

Possui graduação em Ciências Biológicas (Licenciatura e Bacharelado) pela Universidade Federal do Paraná – UFPR (2009) e em Tecnologia em Meio Ambiente pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul – UERGS (2006).

Possui Especialização em Economia e Meio Ambiente pelo Programa de Educação Continuada em Ciências Agrárias (PECCA) da Universidade Federal do Paraná – UFPR (2015).

Ingressou no Programa de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento (MADE) da Universidade Federal do Paraná em 2016, na Linha de Pesquisa Energia, Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Desde janeiro de 2011 trabalha como Bióloga – Analista Socioambiental na Companhia Paranaense de Energia (COPEL), onde desenvolve trabalhos relacionados ao licenciamento ambiental e análise de viabilidade socioambiental de empreendimentos de geração e transmissão de energia elétrica.



## RESUMO

As barragens construídas no Brasil para atender a demanda de produção de energia elétrica por meio de usinas hidrelétricas trazem impactos negativos ambientais e sociais significativos. O objetivo geral desta pesquisa é averiguar o processo que conduziu à aprovação do Decreto nº 7.342/2010 que instituiu a obrigação de realizar um Cadastro Socioeconômico da população atingida pela implantação de empreendimentos hidrelétricos, e em que medida e forma foi implementado até o presente se configurando, ou não, como efetivo instrumento de proteção e salvaguarda dos direitos dos atingidos. A relevância do tema justifica-se, pois, em virtude do sistemático deslocamento compulsório das populações atingidas ao longo de várias décadas de implantação de usinas hidrelétricas no Brasil, com ocorrência de recorrente violação de direitos humanos, e de reparações efetuadas pelos empreendedores que não reconhecem o valor real -material e simbólico- dos ambientes naturais e construídos, assim como da cultura e modos de vida que são destruídos ou afetados pela implantação dos empreendimentos. Este problema tende a se perpetuar e ampliar, já que o governo federal prevê a expansão da oferta de energia de matriz hidrelétrica. A metodologia da pesquisa indagou sobre a criação e aplicação do Decreto através de revisão bibliográfica, análise documental, levantamento de dados de sites institucionais e entrevistas a informantes qualificados, no caso, de órgãos ambientais, do Ministério de Minas e Energia e do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB). Os resultados da pesquisa mostram que a luta dos atingidos em prol do reconhecimento e garantia dos seus direitos teve papel fundamental na criação do Decreto nº 7.342/2010, constituindo um avanço histórico, porém, desde a sua promulgação, o Cadastro Socioeconômico não se configurou efetivamente num instrumento de reconhecimento e salvaguarda dos direitos dos atingidos. Do ponto de vista instrumental, isto acontece pelo fato do Cadastro não ser exigido nos processos de licenciamento de empreendimentos hidrelétricos pelos órgãos ambientais estaduais, como no caso do Paraná, e, no caso dos licenciamentos ambientais federais conduzidos pelo IBAMA, que sim o exigem, pelo fato de ser elaborado por técnicos contratados pelos próprios empreendedores, o que tende a conferir parcialidade, limitando a inclusão de atingidos. Verificou-se também que não existem ações governamentais consistentes que deem maiores garantias jurídicas aos futuros atingidos por barragens. As conquistas obtidas até os dias atuais, advindas das mobilizações do MAB, ainda que muitas e importantes, não conseguiram evitar ou amenizar na medida necessária o processo de desestruturação-reestruturação das vidas das populações atingidas. Uma análise mais profunda remete ao retrocesso das causas ambientais e sociais na sociedade brasileira, num contexto de grande pressão por parte de poderosos setores econômicos nacionais e estrangeiros, ávidos por se apropriar sem limites de mais recursos naturais e usá-los para seus fins e uma condução governamental que os protege e favorece. Assim, a conclusão geral do trabalho é que a não aplicação do cadastro em questão, ou sua aplicação limitada, é mais uma forma de falta de reconhecimento dos direitos dos atingidos por barragens e que, por sua vez, este é mais um caso de uma tragédia bem maior de retrocesso ambiental e social geral que tende a se firmar e piorar, e que só poderá ser revertida no processo histórico onde as lutas em defesa da natureza e dos direitos sociais se liguem e fortaleçam ao ponto de conseguir mudar a atual correlação de forças desfavorável.

Palavras chave: atingidos por barragens; cadastro socioeconômico; avaliação de impacto ambiental.

## ABSTRACT

The dams built in Brazil to meet the demand for electricity generation through hydroelectric plants bring significant negative environmental and social impacts. The general objective of this research is to investigate the process that led to the approval of Decree No. 7.342 / 2010, which established the obligation to carry out a Socioeconomic Register of the population affected by the implementation of hydroelectric projects, and to what extent and form was implemented until the present time, - or not - as an effective instrument of protection and protection of the rights of those affected. The relevance of the theme is therefore justified by the systematic compulsory displacement of the populations affected during several decades of implementation of hydroelectric plants in Brazil, with the occurrence of a recurrent violation of human rights, and of repairs carried out by entrepreneurs who do not recognize the real value - material and symbolic - of the natural and built environments, as well as of the culture and ways of life that are destroyed or affected by the implementation of the projects. This problem tends to perpetuate and expand, as the federal government plans to expand the supply of hydroelectric power. The research methodology investigated the creation and application of the Decree through bibliographic review, documentary analysis, data collection of institutional sites, and interviews with qualified informants, in the case of environmental agencies, Ministry of Mines and Energy and the Movement of Dam Affected People. The results of the research show that the struggle of those affected for the recognition and guarantee of their rights played a fundamental role in the creation of Decree 7,342 / 2010, constituting a historic advance. However, since its promulgation, the Socioeconomic Register has not effectively set up an instrument to recognize and safeguard the rights of those affected. From an instrumental point of view, this is due to the fact that registration is not required in the licensing processes of hydroelectric projects by the state environmental agencies, as in the case of Paraná, and in the case of federal environmental licensing conducted by IBAMA, by the fact that it is prepared by technicians paid by the entrepreneurs themselves, which tends to confer bias, limiting the inclusion of those affected. It was also found that there are no consistent government actions that give greater legal guarantees to the future affected by dams. The achievements of the MAB mobilizations to date, although many and important, have not succeeded in avoiding or mitigating to the extent necessary the process of restructuring and restructuring the lives of the people affected. A deeper analysis refers to the retreat of environmental and social causes in Brazilian society, in a context of great pressure from powerful national and foreign economic sectors, eager to appropriate without limits more natural resources and use them for their ends and a governance that protects and favors them. Thus, the general conclusion of the work is that the non-application of the register in question, or its limited application, is another form of lack of recognition of the rights of those affected by dams and that this in turn is another case of a much greater tragedy of general environmental and social backwardness that tends to become worse and worse, and which can only be reversed in the historical process where struggles in defense of nature and social rights are consolidated and strengthened to the point of changing the current correlation of unfavorable forces.

Keywords: affected by dams; socioeconomic register; environmental impact assessment.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – GRÁFICO DA MATRIZ DE ENERGIA ELÉTRICA BRASILEIRA.....	19
FIGURA 2 – LOCALIZAÇÃO DAS USINAS HIDRELÉTRICAS PLANEJADAS NO PLANO DECENAL DE EXPANSÃO DE ENERGIA 2026.....	20
FIGURA 3 – FLUXO DE ELABORAÇÃO DO CADASTRO SOCIOECONÔMICO ..	106

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - RELAÇÃO DE INFORMANTES QUALIFICADOS, RESPECTIVO VÍNCULO COM INSTITUIÇÃO, CARGO E FUNÇÃO JUNTO À INSTITUIÇÃO E DATA E LOCAL DAS ENTREVISTAS .....	50
TABELA 2 – SÍNTESE DA METODOLOGIA ADOTADA .....	53
TABELA 3 – USINAS HIDRELÉTRICAS PREVISTAS NO PLANO DECENAL DE EXPANSÃO DA ENERGIA 2026 COM ENTRADA EM OPERAÇÃO ATÉ 2026.....	108
TABELA 4 – PANORAMA DAS USINAS HIDRELÉTRICAS LICENCIADAS PELO IBAMA QUANTO À ELABORAÇÃO DO CADASTRO SOCIOECONÔMICO INSTITUÍDO PELO DECRETO Nº 7.342/2010 .....	113
TABELA 5 – QUANTITATIVO DE EMPREENDIMENTOS HIDRELÉTRICOS COM PROTOCOLO DE INÍCIO DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL JUNTO AO INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ APÓS A PROMULGAÇÃO DO DECRETO Nº 7.342/2010. PARANÁ, 2010 - 2017 .....	115

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>11</b>
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA	11
1.2	JUSTIFICATIVA PARA ESCOLHA DO OBJETO	18
1.3	OBJETIVOS	22
1.4	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	22
<b>2</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b>	<b>25</b>
2.1	CONFLITOS AMBIENTAIS E JUSTIÇA AMBIENTAL	25
2.2	O INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL (AIA), O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E OS SEUS LIMITES	37
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA DA PESQUISA</b>	<b>49</b>
<b>4</b>	<b>A IMPLANTAÇÃO DAS USINAS HIDRELÉTRICAS NO BRASIL: PRÁTICAS, CONFLITOS E RESISTÊNCIAS</b>	<b>55</b>
4.1	A OPÇÃO PELA GERAÇÃO DE ENERGIA DE MATRIZ HIDRELÉTRICA E A INCORPORAÇÃO DAS QUESTÕES SOCIOAMBIENTAIS NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO	55
4.2	AS CONCEPÇÕES DE “ATINGIDOS POR BARRAGENS” E AS PRÁTICAS HISTÓRICAS ADOTADAS NA IMPLANTAÇÃO DE USINAS HIDRELÉTRICAS NO BRASIL	58
4.2.1	As concepções de atingidos por barragens	58
4.2.2	Deslocamento compulsório das populações atingidas	65
4.3	OS CONFLITOS EM TORNO À IMPLANTAÇÃO DE USINAS HIDRELÉTRICAS E OS LIMITES IMPOSTOS PELO LICENCIAMENTO AMBIENTAL	73
4.4	OS DIREITOS DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS E A RESISTÊNCIA FRENTE AO DESLOCAMENTO COMPULSÓRIO	81
4.4.1	O Movimento dos Atingidos por Barragens	86
<b>5</b>	<b>A PROMULGAÇÃO DO DECRETO Nº 7.342/2010</b>	<b>94</b>
5.1	A PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 340/2012	101
<b>6</b>	<b>A APLICAÇÃO DO DECRETO Nº 7.342/2010 E DA PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 340/2012 E PERSPECTIVAS</b>	<b>108</b>
6.1	A LUTA DO MAB PELOS DIREITOS DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS	127
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>137</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>142</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

A questão ambiental contemporânea se constitui a partir da configuração da crise ambiental global, ocorrida, fundamentalmente, no período da expansão capitalista do período 1945-1970, e da denúncia de sua existência e gravidade, ocorrida principalmente no Ocidente, a partir dos anos 60 do século passado. Um momento importante nesse processo foi o ano de 1972 no qual se destacaram a realização da primeira Conferência das Nações Unidas sobre o tema (Estocolmo) e a divulgação do documento “Os Limites do Crescimento”, pelo chamado “Clube de Roma”, produzido no Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) por uma equipe de cientistas liderada por Dennis L. Meadows (PIERRI, 2005; RUELA, 2016).

A publicação desse documento, seja pelo conteúdo, seja por sua origem e difusão, chamou a atenção sobre a questão ambiental mais do que outros diagnósticos e prognósticos, que, na época, estavam alertando sobre a existência de uma crise ambiental sem precedentes que poderia conduzir nosso planeta no futuro próximo a uma catástrofe geral, ameaçando a vida em geral, ou, pelo menos, a vida de nossa espécie (PIERRI, 2005). Assim, com esses alertas... :

(...) foi abandonada a hipótese de um sistema aberto no que concerne à fronteira dos recursos naturais (...). A novidade está em que o sistema pôde ser fechado em escala planetária, numa primeira aproximação, no que se refere aos recursos não renováveis. Uma vez fechado o sistema, os autores do estudo formularam-se a seguinte questão: que acontecerá se desenvolvimento econômico, para qual estão sendo mobilizados todos os povos da terra, chegar efetivamente a concretizar-se, isto é, se as atuais formas de vida dos povos ricos chegarem efetivamente a universalizar-se? A resposta a essa pergunta é clara, sem ambiguidades: se tal acontecesse, a pressão sobre os recursos não renováveis e a poluição do meio ambiente seriam de tal ordem (ou alternativamente, o custo do controle da poluição seria tão elevado) que o sistema econômico mundial entraria necessariamente em colapso (FURTADO, 1974, p.11).

Este informe, somado aos outros que demonstravam a crise e questionavam o crescimento como sua causa, contribuíram significativamente a iniciar uma transformação paradigmática nas teorias do desenvolvimento, que o entendiam como equivalente a crescimento econômico, o qual, supondo uma base ilimitada de

recursos, se projetavam *ad infinitum*. Assim, a academia, o empresariado e os Estados Nacionais viram-se confrontados com a ideia, não amigável, de que o modelo de desenvolvimento hegemônico “industrial–urbano-capitalista” de produção e consumo em massa não poderia ser universalizado porque os recursos naturais são limitados (RUELA, 2016).

Outro marco importante na consolidação de visões alternativas de desenvolvimento foi a apresentação, em 1987, na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), do relatório que ficou conhecido pelo sobrenome da então primeira ministra da Noruega e presidente da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento da organização, Sra. Gro Harlem Brundtland, o chamado “Relatório Brundtland”, oficialmente denominado “Nosso Futuro Comum”. Esse documento apresentou de forma muito bem sucedida a ideia-meta de “desenvolvimento sustentável” entendido como crescimento econômico com busca da eficiência e racionalização, de forma de satisfazer as necessidades das gerações atuais sem, entretanto, comprometer a satisfação das necessidades das gerações futuras. “Desenvolvimento Sustentável” tornou-se, desde então, o que Silva (2009, p.30) denomina ora como “conceito elástico”, ora como “conceito em disputa”, no caso, entre as forças que representam diferentes interesses e concepções sobre a questão ambiental, suas causas e o que fazer para enfrentá-la (Ibidem).

Embora mais popularizado a partir do Informe Brundtland, a concepção de que um outro tipo de desenvolvimento, não economicista e não antropocentrista, era possível, já era debatida academicamente desde a década de 1970. O conceito de ecodesenvolvimento, formulado inicialmente por Maurice Strong e aprofundado em diante por Ignacy Sachs (1981, p. 14) propunha “gerir a natureza de forma a assegurar aos homens de nossa geração e a todas as gerações futuras a possibilidade de se desenvolver.” Trata-se, portanto, de uma proposta de adoção de uma nova racionalidade, associada à dimensão humana do desenvolvimento, com o olhar voltado para o futuro (Ibidem).

Nesse sentido, com o crescente entendimento de que a economia não está desvinculada do contexto ambiental, social, cultural e político em que se inserem as formas de produção, percebeu-se a necessidade de avaliar os impactos adversos provocados por estas, não apenas uma vez produzidos, para tentar repará-los, senão também, e principalmente, avaliá-los de forma prognóstica, para tentar evitá-los ou, se não for possível, mitigá-los ou compensá-los. Assim, nasceu e se

expandiu o instrumento de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), primeiramente focado na diminuição dos impactos (ambientais) negativos provocados por grandes obras de engenharia, notadamente as hidrelétricas, no caso brasileiro (SANGUINETTO, 2011).

As barragens construídas no Brasil para atender a demanda por produção de energia elétrica por meio de usinas hidrelétricas, são desde a década de 1950, o que se pode denominar de Grandes Projetos de Investimentos (GPIs<sup>1</sup>) (SILVA; SILVA, 2011).

Segundo Aneel (2018), a hidroeletricidade é considerada uma “energia limpa”, mais segura, mais duradoura e menos custosa quando comparada com outras formas de geração de energia, como as termelétricas e a energia nuclear. Porém, ainda que esse seja um aspecto positivo fundamental, as hidrelétricas geram também impactos negativos significativos, como expressam Clemente e Longhi (2016, p. 216):

No entanto, se por um lado a hidroeletricidade apresenta vantagens em termos das técnicas e dos custos financeiros – ela é a força da correnteza de um rio utilizada para produzir energia elétrica e fortalecer a matriz energética do país – por outro lado, o processo de instalação de uma usina provoca mudanças no cenário natural, como o desvio do rio, o alagamento de áreas antes habitadas, a realocação de comunidades ribeirinhas; pressupondo também outras transformações a níveis econômico e sócio-cultural. Para as famílias atingidas, comumente afloram sentimentos de desenraizamento e desterritorialização.

No Brasil, segundo o Ministério de Minas e Energia (2014), até o ano de 2014, a área total inundada por hidrelétricas para formação de reservatórios foi estimada em 37,6 mil Km<sup>2</sup>.

Bermann (2007) aponta que, até o ano de 2007, a inundação de áreas para formação de reservatórios resultou na expulsão, ou “deslocamento compulsório” de cerca de 200.000 famílias, todas elas populações ribeirinhas diretamente afetadas. Dali em diante essa cifra aumentou significativamente, sendo que, em 2016,

---

<sup>1</sup> São denominados assim por serem empreendimentos que consolidam o processo de apropriação de recursos naturais e humanos em determinados pontos do território, sob uma lógica estritamente econômica, respondendo a decisões e definições configuradas em espaços considerados exógenos aos das populações/regiões das proximidades dos empreendimentos (VAINER; ARAÚJO, 1992).



somente para implantação da UHE Belo Monte, no Brasil, foram reassentadas ou indenizadas cerca de 9.923 famílias<sup>2</sup>.

Tais empreendimentos visam à apropriação e reprodução do espaço sob a lógica economicista e desenvolvimentista hegemônica que, em geral, explora os recursos naturais, desconsiderando as populações que vivem nos locais afetados e que possuem vínculos materiais e imateriais com eles. Muitas vezes são populações que jamais saíram de seus lugares de origem e que possuem uma relação histórica com os territórios que ocupam, sendo eles o palco de suas manifestações culturais, sociais e de trabalho, lugares onde nem sempre impera a lógica do capital industrial-financeiro do mundo contemporâneo (SILVA; SILVA, 2011).

Muitas vezes, os responsáveis pelos empreendimentos pretendem compensar os impactos negativos produzidos a essas populações mediante indenizações. Nesses casos, é comum que as empresas levem em consideração unicamente os aspectos materiais mais imediatos, deixando de considerar o valor do trabalho investido no trato com a terra, e os valores afetivos e simbólicos, ou seja, a dimensão cultural e as condições sociais e históricas das populações locais, enfim, as peculiaridades existentes e a complexidade das relações sociais (MENDES, 2005).

Assim, na história da construção de hidrelétricas no Brasil, milhares de pessoas foram impactadas<sup>3</sup> direta ou indiretamente, muitos tiveram que deixar suas casas e modos de vida para dar lugar às instalações destas obras em nome da utilidade pública, e até hoje não foram ressarcidos ou ressarcidos plena e justamente por suas perdas. Há evidências de que ainda hoje isto ocorre, como foi o caso de Belo Monte (COLOMBERA, 2015).

Na história humana, os direitos e as conquistas sociais, em geral, decorrem de muita organização e luta dos interessados. Os conflitos sociais desencadeados a partir de organizações populares que combatem situações de injustiça e opressão,

---

<sup>2</sup> Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-05/defensor-publico-diz-que-700-familias-esperam-indenizacao-de-belo-monte>. Acesso em: 26/07/2018.

<sup>3</sup> De acordo com a Resolução Conama nº 01/1986, impactos são alterações das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causadas por empreendimentos hidrelétricos que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança e o bem estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos ambientais (BRASIL, 1986).

neste caso, se manifestam como enfrentamento entre atingidos e a associação do Estado, governos de turno e empresas construtoras que são responsáveis por idealizar, financiar, autorizar e executar as obras, onde os atingidos lutam para que os seus direitos sejam reconhecidos e, depois de reconhecidos formalmente, para que sejam efetivamente respeitados. A positivação dos direitos (estabelecimento dos mesmos através de leis) gera condições, instrumentos e mecanismos para que o respeito dos mesmos possa ser exigido publicamente. Ao serem institucionalizados em documentos jurídicos, os direitos passam a ser obrigatórios para todos, de modo que toda pessoa e toda organização social pode reivindicá-los e o Estado e as empresas ficam obrigados a respeitá-los e efetivá-los (ANAB, 2013).

No que tange às hidrelétricas, historicamente, o que garantiu alguns avanços em matéria de direitos das populações atingidas foi sua organização e luta constituindo movimentos sociais específicos, principalmente o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB). Este Movimento surgiu a partir da Comissão Regional dos Atingidos por Barragens (CRAB), criada na região Sul do país, mais precisamente no Alto Uruguai, no final dos anos 70 durante a ditadura militar, por pequenos agricultores, meeiros, arrendatários e trabalhadores rurais “em reação aos reflexos da exploração sistemática do potencial hidrelétrico da bacia”. Em 1989, na realização do Primeiro Encontro Nacional de Trabalhadores Atingidos por Barragens, que contou com a presença de representantes de movimentos semelhantes ao CRAB de várias regiões do país, “foi então decidido constituir uma organização mais forte a nível nacional para fazer frente aos planos de construção de grandes barragens” (MAB, 2013). Assim, em 1991, “fundou-se o MAB – Movimento de Atingidos por Barragens, hoje o principal movimento popular brasileiro de resistência à construção de barragens” (VIANA, 2003). A história do MAB está interligada diretamente aos planos de expansão do setor elétrico brasileiro, projetados a partir da década de 1960 e implementados nas décadas posteriores. A formação e a organização do MAB se efetivaram contextualizadas no processo político, social e econômico ocorrido no Brasil a partir do final da década de 1970 e, ao se aproximar dos 30 anos de existência, vem se caracterizando como um movimento que reprova o modelo de desenvolvimento atual e propõe novas alternativas para a geração de energia elétrica no país (ROCHA & NUNES, 2017).

Porém, apesar dos avanços obtidos em décadas de resistência (desde os anos de 1970) não foi consolidada uma política que garanta os direitos destas populações. Segundo os estudos de Rothman (2010), o que ocorre são tratamentos diferenciados, conforme estados e empresas, provocando ainda mais violações de direitos humanos. A definição limitada e restritiva de “atingido”, bem como os diferentes critérios aplicados para as reparações ocorrem, em grande parte, pela ausência de um marco legal (decretos, leis, portarias) que assegure esses direitos (COLOMBERA, 2015), em um contexto em que a correlação de forças entre as partes se configura por uma falta de força política suficiente dos atingidos, ou de sua causa em um sentido mais geral, para que esses direitos sejam efetivamente reconhecidos e respeitados.

Em 2006, o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH)<sup>4</sup> instituiu uma Comissão Especial – CE para acompanhar denúncias de violações de direitos das populações atingidas por barragens. Após análise, a CE concluiu que as normas vigentes no Brasil têm negligenciado a implementação de mecanismos de participação nestes casos, com graves prejuízos para a consolidação do devido caráter democrático e para o aperfeiçoamento dos processos de planejamento, implementação e operação de barragens (CDDPH, 2010).

Como resultado dos estudos desta Comissão, foram identificadas dezesseis violações dos direitos humanos decorrentes das construções de usinas hidrelétricas. A saber, trata-se de violações dos seguintes direitos: (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, conforme critérios transparentes e coletivamente acordados; (10) direito de ir e vir; (11) direito às práticas e aos modos de vida tradicionais, assim

---

<sup>4</sup> O Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) é o órgão do Estado brasileiro equivalente à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA (Organização dos Estados Americanos) e à Comissão de Direitos Humanos da ONU (Organização das Nações Unidas). O Conselho foi criado pela Lei nº 4.319, de 16 de março de 1964, e tem competência para receber representações com denúncias de violações dos direitos da pessoa humana no Brasil. A partir da Lei nº 12.986/14, o antigo CDDPH se tornou o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), vinculado à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). Fonte: <http://www.mabnacional.org.br/content/cddph-conselho-defesa-dos-direitos-da-pessoa-humana>. Acesso em: 26/07/2018.

como ao acesso e preservação de bens culturais, materiais e imateriais; (12) direitos dos povos indígenas, quilombolas e tradicionais; (13) direitos de grupos vulneráveis à proteção especial; (14) direito de acesso à justiça e à razoável duração do processo judicial; (15) direito à reparação por perdas passadas; e (16) direito de proteção à família e aos laços de solidariedade social ou comunitária. A partir dessas constatações de violação de direitos, a Comissão Especial elaborou recomendações e ações que pudessem contribuir para o avanço da resolução dos problemas enfrentados pelos atingidos por barragens (COLOMBERA, 2015).

Entre os principais fatores apontados pelo relatório que causam as violações dos direitos humanos na implantação de barragens estão: a precariedade e insuficiência dos estudos ambientais realizados pelos governos federal e estaduais e a definição restritiva e limitada do conceito de atingido adotado pelas empresas (ANAB, 2013).

No ano 2010, o MAB conseguiu que o Estado brasileiro reconhecesse direitos dos atingidos por barragens no instrumento legal Decreto nº 7.342/2010, que institui o Cadastro Socioeconômico para identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica, cria o Comitê Interministerial de Cadastramento Socioeconômico, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, e dá outras providências. Este é o “primeiro instrumento” legal que estabelece um conceito de “atingido por barragem” atendendo as recomendações constantes no Relatório da CE do CDDPH de 2010. Consolidando a formalização da ampliação do conceito de “atingido”, obriga a realização de um Cadastro Socioeconômico e elenca outras formas de reparação que não sejam apenas a indenização, assim como cria mecanismos institucionais para assegurar tais direitos (ANAB, 2013; COLOMBERA, 2015).

A aplicação do Cadastro Socioeconômico, como forma de identificação e qualificação da população possivelmente atingida pelas obras de instalação destes empreendimentos, garantiria ao cidadão o direito dele ser contabilizado como atingido e talvez, dependendo do andamento do processo de licenciamento ambiental, ser reconhecido como tal. A assinatura do Decreto foi considerada pelos movimentos sociais envolvidos um avanço e uma conquista, porque reconhece a necessidade de um levantamento e tratamento dos possíveis impactos sociais

provocados pelas hidrelétricas. A instituição do Cadastro era uma reivindicação antiga do MAB e uma das recomendações da CE do CDDPH (COLOMBERA, 2015).

Antes desse Decreto não havia nenhuma legislação específica que assegurasse os direitos das populações atingidas por barragens. A definição de quem seria considerado atingido e a forma de indenização a ser recebida sempre ficaram a cargo das empresas privadas/estatais responsáveis pelos projetos e obras, e dependiam dos acordos obtidos pelos atingidos através de seus processos de luta, os quais não eram “universais”, pois variavam de estado para estado, obra para obra, empresa para empresa (ANAB, 2013). A partir da aprovação do Decreto que prevê o Cadastro Socioeconômico, a expectativa era que os critérios de inclusão de atingidos, assim como as compensações que eles deveriam receber, tendessem a se aplicar de forma geral e mais homogênea.

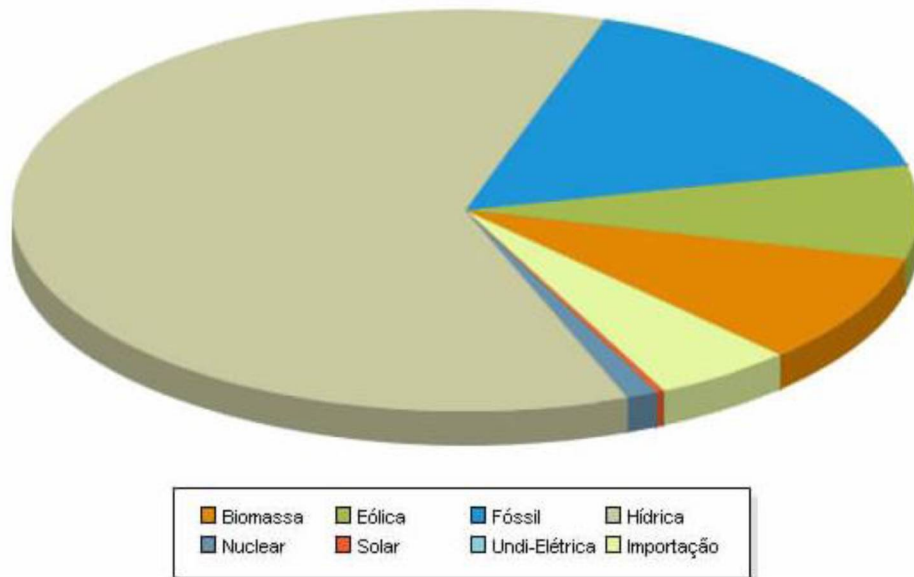
Em vista do exposto acima, esta pesquisa parte do pressuposto de que a implementação do Cadastro Socioeconômico no processo de implantação de empreendimentos hidrelétricos, instituído pelo Decreto nº 7.342/2010 após vários anos de luta pelo MAB, pode se configurar como um horizonte de proteção e salvaguarda dos direitos dos atingidos, em contraste com o histórico de direitos violados e negligenciados. Sendo assim, a pesquisa se propõe a identificar em que medida a situação dos atingidos tem avançado legalmente a partir da criação do Decreto nº 7.342/2010 no que diz respeito à efetividade e garantia do reconhecimento de direitos desta população.

## 1.2 JUSTIFICATIVA PARA ESCOLHA DO OBJETO

No ano 2012, estimava-se a existência de 800.000 barragens em todo o mundo, sendo que 45.000, aproximadamente, eram consideradas grandes (mais de 15 metros de altura). Mil e seiscentas grandes barragens estavam sendo construídas em todo o mundo, em uma indústria cujo volume financeiro anual girava na época em torno de 50 bilhões de dólares (SANTOS, 2012).

Atualmente (2018), 80% da matriz elétrica brasileira é composta por fontes renováveis, sendo a hidroeletricidade responsável por 64% da potência instalada,

portanto, a matriz de energia elétrica brasileira ainda é majoritariamente de origem hídrica, como pode ser visto na FIGURA 1:



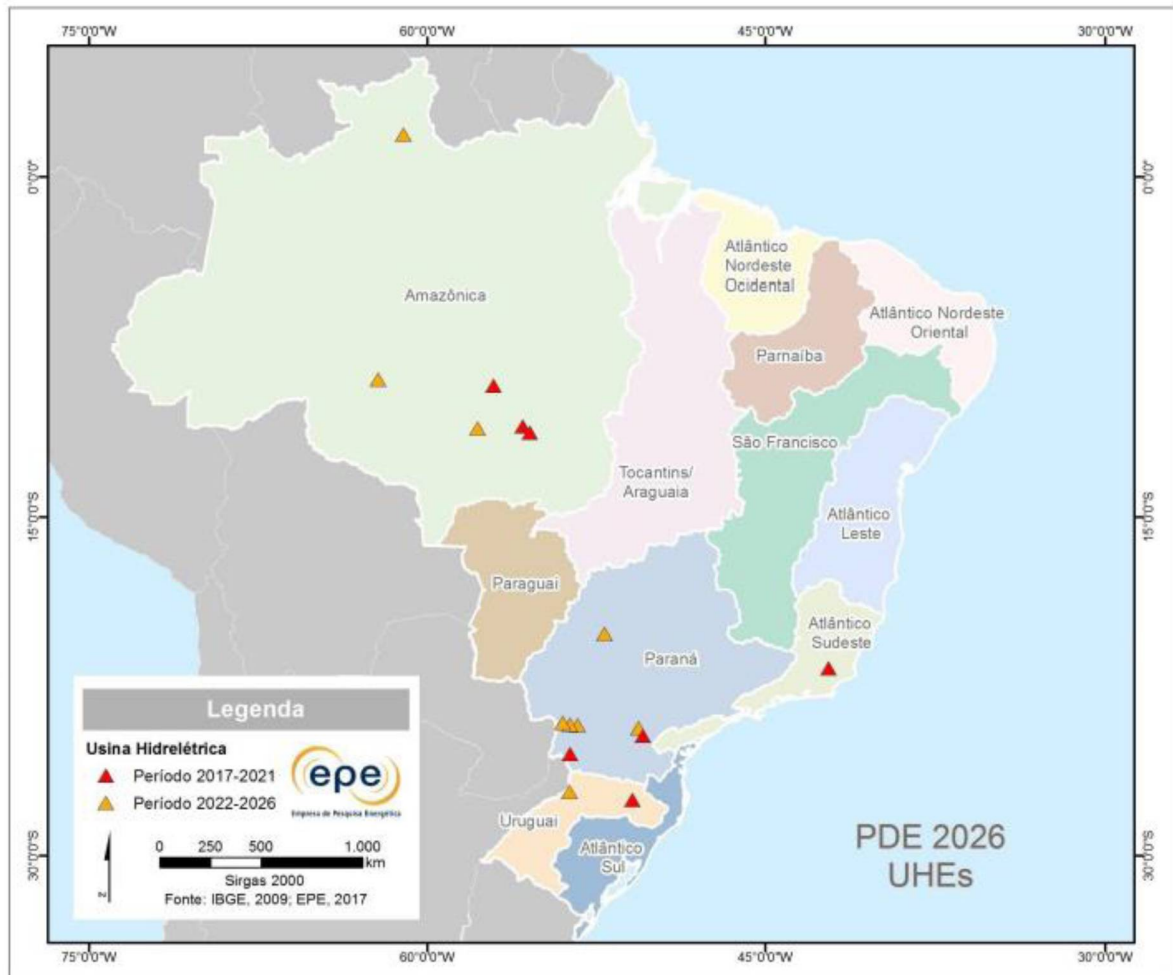
**FIGURA 1 – GRÁFICO DA MATRIZ DE ENERGIA ELÉTRICA BRASILEIRA**

Fonte: Site: [www.aneel.gov.br](http://www.aneel.gov.br). Acesso em: 30/08/2018.

O parque hidrelétrico brasileiro existente é composto de 219 Usinas Hidrelétricas (UHEs) em operação, totalizando 101 GW de potência instalada. A maior parte das Usinas Hidrelétricas está situada no sudeste e no sul do Brasil, nas bacias do Paraná e Atlântico Sudeste (MME/EPE, 2017).

A FIGURA 2 apresenta a distribuição espacial das Usinas Hidrelétricas previstas no Plano Decenal de Expansão de Energia 2026<sup>5</sup> - PDE, publicado em dezembro de 2017, por região hidrográfica e período de entrada em operação previsto (MME/EPE, 2017). Segundo o referido Plano, os aproveitamentos hidrelétricos ainda representam um vetor importante de ampliação de oferta de energia elétrica.

<sup>5</sup> O Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE) é um documento informativo voltado para toda a sociedade, bem como aos agentes e investidores, com uma indicação, e não determinação, das perspectivas de expansão futura do setor de energia sob a ótica do Governo. Tal expansão é analisada a partir de uma visão integrada para os diversos energéticos, além da energia elétrica, no horizonte de 10 anos. O PDE também é instrumento de comunicação e apoio ao planejamento do setor de energia para identificar e investigar as estratégias indicativas para a expansão da oferta de energia nos próximos anos e as sinergias entre os setores, com benefícios em termos de aumento de confiabilidade, redução de custos de produção e redução de impactos ambientais (MME/EPE, 2017).



**FIGURA 2 – LOCALIZAÇÃO DAS USINAS HIDRELÉTRICAS PLANEJADAS NO PLANO DECENAL DE EXPANSÃO DE ENERGIA 2026**

Fonte: Nota Técnica DEA 015/17 (MME/EPE, 2017, p. 9)

De acordo com Aneel (2018), atualmente no Brasil estão sendo construídos 40 empreendimentos hidrelétricos<sup>6</sup> e há outros 126 empreendimentos previstos cuja construção ainda não foi iniciada.

Em diferentes regiões do mundo, desde a década de 1950, quando se intensificou a construção de barragens para fins de geração de energia elétrica, irrigação, abastecimento de água e contenção de inundações, entre 40 e 80 milhões de pessoas sofreram deslocamento compulsório ocasionado pelo uso desta tecnologia (NOBREGA, 2011).

<sup>6</sup> Considerando Centrais Geradoras Hidrelétricas (CGH – até 1 MW de potência instalada), Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs – entre 1,1 e 30 MW de potência instalada) e Usinas Hidrelétricas (UHs – acima de 30 MW de potência instalada).

No Brasil, segundo Zhouri e Oliveira (2007, p.121), a previsão era de que até o ano de 2015, a formação de reservatórios de hidrelétricas já haveria inundado cerca de 3,4 milhões de hectares de terras produtivas e desalojado mais de 1 milhão de pessoas.

A promulgação do Decreto nº 7.342/2010, posto que emerge de um processo histórico de luta pelos direitos dos atingidos por barragens, permite supor um compromisso de reconhecimento de direitos por parte do Estado, em contraste com a lacuna legal de proteção de direitos dos atingidos que perdurou por décadas nos processos de implantação de hidrelétricas no Brasil.

Na revisão bibliográfica realizada encontraram-se alguns trabalhos com abordagens próximas ao presente tema. Assim, Gonçalves (2017), na sua dissertação de mestrado, trata da violação de direitos humanos que comumente se pratica sobre as populações atingidas por barragens, com enfoque nas populações tradicionais do rio Madeira. Por sua vez, Felipe (2016), também em sua dissertação de mestrado, se debruça sobre o histórico legal dos direitos dos atingidos por barragens no país. As referidas pesquisas, em parte, tangenciam a presente pesquisa, porém não abordam uma análise acerca da existência de mudança de práticas executadas pelo Estado e empreendedores após a promulgação do Decreto nº 7.342/2010 com relação ao histórico de violações dos direitos humanos na implantação de empreendimentos hidrelétricos, tampouco acerca da efetividade da implementação do Decreto nº 7.342/2010 no sentido de salvaguarda dos direitos das populações atingidas.

Assim, o objeto de estudo desta pesquisa se justifica, do ponto de vista de sua relevância social, devido à situação e perspectivas dos atingidos por barragens e, do ponto de vista de sua pertinência científica pelo fato de que não existem, até o momento, estudos que se debruçaram sobre a análise de quais foram as mudanças de práticas, caso existentes, efetuadas pelo Estado e pelos empreendedores após a promulgação do Decreto nº 7.342/2010 no sentido de proteção, reconhecimento e garantia dos direitos dos atingidos por empreendimentos hidrelétricos no âmbito federal e no estado do Paraná.



### 1.3 OBJETIVOS

Esta pesquisa tem como objetivo geral averiguar o processo que conduziu à aprovação do Decreto Federal nº 7.342/2010 que institui a obrigação de realizar um Cadastro Socioeconômico da população atingida pela implantação de barragens na construção de empreendimentos hidrelétricos, e em que medida e forma foi implementado até o presente se configurando –ou não- como efetivo instrumento de proteção e salvaguarda dos direitos dos atingidos.

Como objetivos específicos, a pesquisa propõe-se a:

1. Descrever de forma geral as bases legais e as práticas adotadas pelo Estado e pelos empreendedores quando da implantação de empreendimentos hidrelétricos no Brasil para compor o cenário onde nasce a proposta do Cadastro;
2. Descrever em termos gerais a luta dos atingidos por barragens em prol do reconhecimento de um conceito amplo e justo de atingidos e da efetivação de seus direitos até o momento da promulgação do Decreto nº 7.342/2010;
3. Descrever e analisar o Decreto nº 7.342/2010 e a Portaria Interministerial nº 340/2012, que regulamenta o Decreto, em relação ao reivindicado pelos atingidos;
4. Identificar se o Decreto nº 7.342/2010 se tem aplicado ou não no âmbito federal e no estado do Paraná e, caso positivo, como tem sido a aplicação; e
5. Identificar a percepção existente por parte dos órgãos ambientais do Estado e o Movimento dos Atingidos por Barragens sobre o Decreto nº 7.342/2010 e sua aplicação.

### 1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

O trabalho encontra-se organizado em sete capítulos. A Introdução, como visto, através de suas subseções de contextualização e delimitação do problema, justificativa para escolha do objeto e definição dos objetivos, traz uma apresentação geral acerca da temática da construção de Usinas Hidrelétricas de Energia (UHEs) no cenário nacional com enfoque nos impactos gerados às populações atingidas por esses empreendimentos, procurando destacar a relevância acadêmica do assunto e os caminhos delineados para a determinação do tema.

O segundo capítulo trata da base teórica que fundamenta o estudo, com enfoque dos temas referentes aos conflitos ambientais e justiça ambiental, além de análise do instrumento de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e o licenciamento ambiental e seus limites.

O terceiro capítulo traz informações sobre as técnicas e procedimentos metodológicos através dos quais se procurou atender os objetivos propostos.

O quarto capítulo se debruça sobre a identificação das bases legais que sustentam as práticas, e a identificação das práticas em si, adotadas pelo Estado e pelos empreendedores quando da implantação de empreendimentos hidrelétricos, estabelecendo o panorama atual acerca da definição do conceito de 'atingido', bem como da caracterização dos procedimentos de deslocamento compulsório dos atingidos por empreendimentos hidrelétricos e das ações de resistência destes atingidos no sentido de reconhecimento e efetivação de seus direitos, até o momento da criação e promulgação do Decreto nº 7.342/2010.

O quinto capítulo pretende delinear o "pano de fundo", ou seja, as condições sociais e institucionais que culminaram no processo decisório de criação do Decreto nº 7.342/2010, com o principal objetivo de identificar quais foram as ações da sociedade que contribuíram para a construção do debate em torno da criação do Decreto, quem foram os propositores, quais foram os agentes envolvidos, os principais pontos de divergência e as principais modificações advindas da criação do Decreto e a posterior regulamentação pela Portaria Interministerial nº 340/2012 no sentido de reconhecimento e efetivação dos direitos dos atingidos.

O objetivo do sexto capítulo é evidenciar a dimensão da implementação do Decreto nº 7.342/2010 nos processos de licenciamento ambiental de usinas hidrelétricas no âmbito federal e no estado do Paraná, com identificação dos empreendimentos hidrelétricos que executaram o Cadastro Socioeconômico instituído pelo Decreto, através de pesquisa documental no órgão ambiental federal Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e no órgão ambiental estadual Instituto Ambiental do Paraná - IAP e, a partir dos dados primários obtidos com a realização das entrevistas, problematizar a efetividade da lei no que tange à alteração das práticas efetuadas pelo Estado e

pelos empreendedores no sentido de reconhecimento e efetivação dos direitos dos atingidos.

O sétimo capítulo sintetiza o caminho efetuado na pesquisa, e apresenta as conclusões gerais acerca dos resultados obtidos.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

O aporte teórico sobre o qual foi construída a presente pesquisa centra-se nas considerações a respeito dos temas conflitos ambientais e justiça ambiental, além de ordenar-se a partir dos estudos sobre a aplicação dos instrumentos de Avaliação de Impacto Ambiental e do licenciamento ambiental e seus limites.

### **2.1 CONFLITOS AMBIENTAIS E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Grandes projetos de investimento, as barragens tiveram papel central no processo de acumulação de capital envolvendo Estados Nacionais e grandes corporações internacionais. Longe de constituírem uma tecnologia “neutra”, estas grandes obras de engenharia situam-se no campo da política em que há intenso conflito de interesses envolvendo a apropriação privada de “recursos” naturais de uso comum, como a água dos rios, bem como a expropriação dos territórios ocupados por povos e comunidades indígenas, tradicionais e camponesas, alvos privilegiados da expansão barrageira (NOBREGA, 2011).

As mega-obras são campos de ação dos interesses de classes e de grupos sociais, cenário de disputas de oportunidades de lucros e de exercício de poder em âmbito extra-local e extra-nacional. Estes conflitos situam os interessados na construção das barragens e as pessoas que ocupam os territórios visados pelos empreendimentos propostos em campos opostos. Neste contexto, é possível identificar “dois olhares, duas lógicas, duas maneiras de avaliar os impactos de um grande projeto de investimento”, que constroem campos de luta diferentes e estratégias distintas de enfrentamento (Ibidem).

Nesse sentido, estudar a questão dos conflitos ambientais pressupõe, de início, aceitar a ideia de que meio ambiente e sociedade são duas realidades indissociáveis. Isto ocorre porque os elementos constitutivos do ambiente – tais como os recursos hídricos, os biomas florestais, o solo ou os recursos minerais, por exemplo – detém significados simbólicos, culturais e históricos que influenciam diretamente a forma como os diversos segmentos sociais encaram e fazem uso dos mesmos (SANTOS, 2012).

Isto equivale dizer que um mesmo recurso natural será percebido diferentemente por cada ator social. Assim, o olhar e o agir de uma comunidade de pescadores e de uma empresa concessionária de energia sobre um mesmo rio, por exemplo, jamais serão os mesmos. Os interesses são os mais variados possíveis: a comunidade encara o rio como fonte de sua subsistência, até mesmo como marco simbólico de sua permanência naquela região. Já a empresa vê o rio como uma oportunidade de produção de energia (Ibidem).

Como afirma Acsehrad (2004a, p.15),

existe uma impossibilidade de separar sociedade e meio ambiente, pois trata-se de pensar um mundo material socializado e dotado de significados. Os objetos que constituem o 'ambiente' não são redutíveis a meras quantidades de matéria e energia, pois eles são culturais e históricos. Objetos, práticas e sentidos interagem e conectam-se material e socialmente através de água, solo e atmosfera, e, por esse caráter indissociável de sociedade e ambiente, a reprodução da sociedade se constitui num projeto social e ecológico ao mesmo tempo. No processo de sua reprodução, as sociedades se confrontam com diferentes projetos de uso e significação de seus recursos, o que significa admitir que a questão ambiental é intrinsecamente conflitiva, embora isso não sempre seja reconhecido.

As situações de conflito envolvendo desenvolvimento e meio ambiente no Brasil compõem, atualmente, um campo de investigação específico (ZHOURI *et al*, 2010) que se centra nas consequências sociais e ambientais dos projetos de desenvolvimento do país, estejam eles em fase de planejamento, implantação ou em operação (RUELA, 2016).

Na medida em que o sentido do "ambiental" proclamado pelo Estado e pelo Setor Elétrico é confrontado com outros modos de significação que apontam para formas distintas de se pensar a sociedade e sua relação com a natureza, revela-se o caráter arbitrário daquilo que é tomado como oficial e que fora antes consolidado na esfera do não-pensável. O licenciamento ambiental enquanto instrumento que confere legitimidade e poder a uma das visões conflitantes se transforma, assim, num verdadeiro campo de lutas (ZHOURI, 2004).

Segundo Zhouri e Laschefski (2010, p. 18),

...os conflitos ambientais surgem das distintas práticas de apropriação técnica, social e cultural do mundo material. Nesse sentido, tais conflitos não se restringem apenas a situações em que determinadas práticas de

apropriação material já estejam em curso, mas se iniciam mesmo desde a concepção e/ou planejamento de certa atividade espacial ou territorial.

Os mesmos autores chamam de “agentes de conflitos ambientais” os atores que resistem às práticas desenvolvimentistas e propõem a classificação de três tipos diferentes de conflitos ambientais: (i) Conflitos ambientais distributivos: indicam graves desigualdades sociais em torno do acesso e da utilização dos recursos naturais; (ii) Conflitos ambientais espaciais: abrangem aqueles causados por efeitos de impactos ambientais que ultrapassam os limites entre os territórios de diversos agentes ou grupos sociais, tais como emissões gasosas. Equivalente ao termo jurídico “difuso”; e (iii) Conflitos ambientais territoriais: surgem quando há sobreposição de interesses de apropriação de um determinado recorte espacial por grupos sociais distintos (portadores de identidades e racionalidades diferentes).

De acordo com Zhouri e Oliveira (2007), na implantação de hidrelétricas os conflitos são produzidos e articulados por duas racionalidades em confronto: de um lado, as populações ribeirinhas que resguardam a terra como patrimônio da família e da comunidade, defendido pela memória coletiva e por regras de uso e compartilhamento dos recursos; de outro lado, o Setor Elétrico, incluindo-se o Estado e empreendedores públicos e privados que, a partir de uma ótica de mercado, entendem o território como propriedade, e, como tal, uma mercadoria passível de valoração monetária.

Nesse campo de lutas, em que as diferentes posições sustentam forças desiguais, perpetuam-se políticas socialmente injustas e ambientalmente insustentáveis, enquanto as comunidades ribeirinhas lutam contra uma lógica reificadora que as transforma em objeto na paisagem “natural” (SIGAUD et al., 1987; VAINER, 2004), por via de consequência, tornando-as invisíveis enquanto sujeitos sociais e atores políticos dotados de desejos e direitos (ZHOURI; OLIVEIRA, 2007).

Os conflitos, quando envolvem comunidades originárias, tem uma dimensão complexa. Do ponto de vista jurídico o conceito de território da OIT169 (que é norma supralegal e está logo abaixo da Constituição na hierarquia das normas) e também o conceito de terras tradicionalmente ocupadas (Constituição) – traz uma proteção especial para os casos de atingidos que são povos originários e/ou tradicionais.

Pereira e Penido (2010) dirigem seus olhares sobre desenvolvimento e conflito ambiental para as disputas simbólicas e políticas envolvendo a apropriação, pelo Estado e empresas, de territórios de comunidades ribeirinhas atingidas por reservatórios artificiais de usinas hidrelétricas. Ressaltam que apesar do contexto democrático, as políticas de Estado insistem em não incluir as dimensões sociais e ambientais na formulação de uma agenda econômica nacional.

Dando relevo a essa questão, Acsegrad (2004, p. 23) ressalta que os conflitos ambientais deveriam ser analisados, portanto, simultaneamente nos espaços de apropriação material e simbólica dos recursos do território. No primeiro espaço, desenvolvem-se as lutas, sociais, econômicas e políticas pela apropriação dos diferentes tipos de capital, pela mudança ou conservação da estrutura da distribuição de poder. No segundo, desenvolve-se uma luta simbólica para impor categorias que legitimam ou deslegitimam a distribuição de poder sobre os distintos tipos de capital. No caso do meio ambiente, verifica-se no primeiro espaço, por exemplo, disputa por apropriação dos rios entre populações ribeirinhas e grandes projetos hidrelétricos, “empates” confrontando seringueiros e latifundiários pelo controle das áreas de seringais, etc. No espaço das representações, vê-se disputas entre as distintas formas sociais de apropriação do território pela afirmação de seus respectivos caracteres “competitivo”, “compatível com a vocação do meio”, “ambientalmente benigno”, etc.

Tomando como ponto de partida a assertiva segundo a qual o mundo humano é simbolicamente construído, Viégas (2009, p. 146) entende que

...(ao contrário dos que defendem posições quanto à formulações consensuais e (ou) quanto à “universalidade” de valores e interesses no trato das questões ambientais) existem concepções múltiplas de natureza e (ou) meio ambiente – categoriais sociais constituídas pela sociedade e relativas ao homem. Neste sentido, a ideia de natureza, seu conteúdo e as relações que com ela os homens estabelecem são socialmente condicionadas, tornando-se a natureza, uma “natureza humanizada”, sua concepção e estrutura estando sujeitas a variações, de acordo com a maneira pela qual é apropriada simbolicamente. Isto quer dizer que diferentes significados podem ser atribuídos a uma mesma base material, de acordo com a perspectiva assumida pelos atores sociais. Ou seja, o “meio ambiente” pode ser lido como um campo de disputa estabelecido fundamentalmente no plano simbólico e o “conflito ambiental” como luta também de significações, como uma espécie particular de conflito social que envolve diferentes representações sobre meio ambiente na disputa entre outros modos de uso e apropriação, material e simbólica, de territórios.

Viégas (2009, p. 155) tomou os conflitos ambientais como seu objeto de estudo a partir do seguinte ponto de vista:

...no âmbito de um campo definido como ambiental, tomado como campo de forças e campo de luta simbólica, onde estão em disputa significados e representações. Nele, a realidade social (ou “socioambiental”) é lida (e construída) por meio de esquemas intelectuais, e os conflitos ambientais, parafrazeando Almeida (Op. cit.), podem ser traduzidos como uma “guerra de representações”. Da luta simbólica, aí estabelecida num campo de concorrência e competições – representações, percepções do social e sistemas de classificações nunca são elaborações neutras –, estará fazendo parte todo um conjunto de processos de atribuição de significados, que se configuram como formas culturais de apropriação do mundo material e que definem um dado projeto socialmente construído.

Dando relevo à essa questão, Santos (2012) afirma que a dinâmica do conflito ambiental envolve, dessa forma, a relação entre os dois espaços de manifestação de poder: o espaço material, no qual se observa a capacidade material de acesso dos diferentes segmentos sociais aos recursos naturais territorializados, como a água, solo, formações territoriais - ao que se pode chamar capital material, como também espaço da distribuição do poder. Além disso, tem-se o espaço simbólico, palco em que se confrontam as diferentes representações e valores de um determinado grupo social, isto é, o espaço da luta discursiva. E é nesse último que se travam as lutas para a legitimação dos modos de distribuição de poder que se concretizam no espaço material.

Para Little (2004<sup>7</sup> citado por FONSECA, OLIVEIRA E SOUSA, 2012), é preciso explicitar os interesses em jogo dos atores sociais envolvidos seguidos por um levantamento das interações sociais desses atores, pois se torna importante, para compreender o conflito em sua totalidade, entender as intenções e posições dos envolvidos. Ainda para o autor, é necessária a descrição das cotas de poderes de cada ator social envolvido possibilitando perceber algumas questões políticas em torno dos conflitos.

De acordo com Fonseca, Oliveira e Sousa (2012, p. 287),

os conflitos estão inseridos em uma temporalidade, podendo-se estender por anos e até por séculos, ou mesmo durar apenas algumas horas. Sendo assim, é necessário entender as dinâmicas de um conflito, pois estes

---

<sup>7</sup> LITTLE, Paul Elliott. A etnografia dos conflitos sócio-ambientais: bases metodológicas e empíricas. In: Encontro da associação nacional de pós-graduação e pesquisa em ambiente e sociedade, 2., 2004, Indaiatuba. Anais Eletrônicos. Indaiatuba: ANPPAS, 2004.



podem existir por muito ou pouco tempo dependendo de suas especificidades. O conflito ainda pode em determinados períodos, ser mais ou menos intenso, e às vezes até se encontrar invisível aos olhos dos atores envolvidos.

Segundo Little (2004<sup>8</sup> apud FONSECA, OLIVEIRA E SOUSA, 2012), com o passar dos anos a dinâmica interna de um dado conflito pode mudar, pois os distintos grupos sociais podem passar de antigos aliados a inimigos dos grupos atingidos ou vice-versa. Quanto à dinâmica de um conflito, Vargas (2007) explicita que este pode ocorrer em variadas escalas desde a unidade familiar, a localidade, a região até a escala global. Igualmente podem ocorrer em várias escalas simultaneamente.

Em suma, os conflitos ambientais estão ligados a variadas causas e distintos atores sociais. As representações culturais, ambientais, políticas e de apropriação de um determinado território devem ser levadas em consideração nas relações sociais presentes em um determinado território (FONSECA; OLIVEIRA; SOUSA, 2012).

Para Acselrad (2004<sup>9</sup> apud ZHOURI e LASCHEFSKI, 2010), os conflitos ambientais surgem das distintas práticas de apropriação técnica, social e cultural do mundo material e a base cognitiva para os discursos e as ações dos sujeitos neles envolvidos configura-se de acordo com suas visões sobre a utilização do espaço. Os conflitos se materializam quando essas concepções de espaço são transferidas para o espaço vivido, pois qualquer planejamento, concepção ou representação do espaço é uma redução da realidade conforme a percepção dos seus idealizadores. Quando há disputa entre sentidos atribuídos à natureza por determinados grupos com posições sociais desiguais, os impactos indesejáveis que comprometem a coexistência entre distintas práticas sócio-espaciais estimulam a organização de membros de grupos sociais atingidos contra a atividade que os gera.

Assim, esses conflitos ambientais denunciam contradições nas quais as vítimas não só são excluídas do chamado desenvolvimento, como também assumem todo o ônus dele resultante. Ou seja, eles evidenciam situações de

---

<sup>8</sup> Op. cit.

<sup>9</sup> ACSELRAD, H. De “bota-foras” e “zonas de sacrifício” – um panorama dos conflitos ambientais no Estado do Rio de Janeiro. In: ACSELRAD, Henri (Org.). Conflito Social e Meio Ambiente no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

injustiça ambiental, que é a condição de existência coletiva própria a sociedades desiguais onde operam mecanismos sociopolíticos que destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento a grupos sociais de trabalhadores, populações de baixa renda, segmentos raciais discriminados, parcelas marginalizadas e mais vulneráveis da cidadania. No entanto, esses sujeitos não se constituem como vítimas passivas do processo, pois vêm se organizando em variados movimentos, associações e redes. Mostram, por conseguinte, que possuem diversas formas de manifestar seu desacordo, seu embaraço, sua revolta e sua reivindicação, ao mesmo tempo em que se colocam como portadores de outros projetos de vida e de interação com o meio ambiente. Organizadas em movimentos ou dispersas na forma de denúncias, há vozes que explicitam a perpetuação de um cenário de desigualdades e de conflito, e evidenciam o caráter arbitrário dos sentidos hegemônicos que são atribuídos ao território. As disputas decorrentes deste cenário se instauram nos planos político e simbólico, através da luta pelo direito e pelo poder de construir e fazer valer as representações que orientam o uso e a ocupação do espaço (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010).

A análise dos conflitos ambientais lega, portanto, a possibilidade de reconhecer os múltiplos projetos de sociedade que acionam distintas matrizes de produção material e simbólica e esbarram nas reais assimetrias de poder impressas nas dinâmicas sociais e políticas, contribuindo para construção de alternativas atentas aos princípios de sustentabilidade e de justiça ambiental (Ibidem).

É reconhecido que, nos conflitos ambientais, há disputas pelas bases materiais dos ecossistemas, ambicionadas pelas atividades econômicas, como valor de mercado (SILVA, 2012). A resistência dos sujeitos que vivem nesse território tem sido definida como luta contra a injustiça ambiental (HERCULANO; PACHECO, 2006; PORTO; PACHECO, 2009).

Para Rigotto e Augusto (2007<sup>10</sup> apud SILVA *et al.*, 2015), a injustiça ambiental se apresenta em situações em que diferenças de poder levam grupos sociais vulneráveis a serem explorados, expropriados ou a sofrerem com ações violentas decorrentes dos interesses privados ou da ação judicial. Desse modo, as

---

<sup>10</sup> RIGOTTO, Raquel Maria e AUGUSTO, Lia Giraldo da Silva. Saúde e ambiente no Brasil: desenvolvimento, território e iniquidade social. *Cad. Saúde Pública* [online]. 2007, vol.23.

comunidades afetadas, ao manifestarem sua insatisfação com os processos que incidem sobre as transformações socioambientais de seus territórios, enfrentam a violência através de formas de resistências que demarcam conflitos.

Zhourí e Laschefski (2010, p. 17), por sua vez, problematizam o papel do Estado, que:

...em diferentes casos, mostra-se carregado de dubiedade: de um lado, surge como implementador das políticas conservacionistas autocráticas que acirram conflitos ambientais; de outro, surge como mediador que, por vezes, posta-se ao lado das populações atingidas. Essa dubiedade pode ser interpretada como expressão da incidência dos conflitos ambientais sobre o campo institucional das chamadas “políticas ambientais”, fato que evidencia a presença de brechas de contestação no interior da dominação exercida pelo paradigma do desenvolvimento. Por meio destes conflitos exprimem-se as contradições do agenciamento espacial de atividades e formas sociais de uso e de apropriação dos recursos territorializados. São conflitos desencadeados pela denúncia da ocorrência de efeitos cruzados entre distintas práticas sociais especializadas tidas como responsáveis pelo comprometimento da sua reprodutibilidade no tempo.

Do ponto de vista das soluções, pode-se afirmar que no caso de conflitos mais tipicamente espaciais, questões relativas à poluição/contaminação, por exemplo, podem muitas vezes ser solucionadas através de meios técnicos, dentro da lógica da modernização ecológica (substituição de produtos cancerígenos, instalações de filtros ou técnicas de tratamento de água/esgoto etc.). Em relação aos conflitos distributivos, que são vinculados à questão dos modos de produção, de circulação e de consumo, há a possibilidade do enfrentamento por vias econômicas neoclássicas/neoliberais, keynesianas ou marxistas. Ou seja, abordagens que envolvem pensar o papel do Estado e do mercado como instituições reguladoras da sociedade moderna e que podem se traduzir, em última instância, em estratégias clássicas de transformação da sociedade capitalista. Finalmente, é no caso de conflitos ambientais mais tipicamente territoriais, entre grupos com modos diferenciados de apropriação do meio, que o estabelecimento de compromissos ou consensos se torna difícil, uma vez que colocam em jogo distintas racionalidades (modos de ser, fazer, pensar). Tais conflitos revelam, em geral, modos diferenciados de existência que colocam em questão o próprio conceito de desenvolvimento, assim como expressam a luta pela autonomia de grupos que resistem ao modelo de sociedade urbanoindustrial e as instituições reguladoras do Estado moderno (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010).

O resultado dessa dinâmica é a intensificação do uso de áreas economicamente marginais e a expansão da fronteira econômica do mercado sob territórios historicamente ocupados por agricultores familiares e minorias étnicas. Nessa medida, o que se tem é a conformação de zonas de conflito onde as assimetrias de poder que atravessam as relações entre os segmentos em disputa resvalam em processos violentos de expropriação das populações locais. Frente à organização de unidades de mobilização e resistência, setores do Estado brasileiro não raramente têm respondido às denúncias e reivindicações locais com ações repressoras (ZHOURI; OLIVEIRA, 2007, p. 121).

Edificada sobre um campo de poder extremamente desigual (BOURDIEU, 2002; ZHOURI et al., 2005), a implantação de grandes paisagens industriais (hidrelétricas, monoculturas de soja, cana-de-açúcar e eucalipto) redundou, assim, em confrontos violentos e experiências diversas de violação de direitos humanos (Ibidem).

Isso ocorre porque projetos industriais, concebidos no âmbito de uma política de desenvolvimento voltada para o crescimento econômico com ênfase na exportação, são concentradores de “espaço ambiental”, gerando, assim, conflitos sociais. Tais assimetrias na apropriação social da natureza são geradoras de uma má distribuição ecológica e, portanto, originam conflitos ambientais, na medida em que a utilização de um espaço ambiental ocorra em detrimento do uso que outros segmentos sociais possam fazer de seu território (MARTINEZ-ALIER, 1999; 2001; ACSELRAD, 2004a). É nesse contexto que está inserida a construção de barragens hidrelétricas que, em geral, tendem a produzir energia para suprir primordialmente um determinado segmento da economia industrial, notadamente as indústrias eletrointensivas, como o setor de alumínio (BERMANN, 2002). Nessa medida, entende-se que as barragens são geradoras de injustiça ambiental (ZHOURI; OLIVEIRA, 2007).

Via de regra, os projetos são licenciados, malgrado insuficiências de estudos, restrições legais e resistências das populações atingidas. As decisões ancoram-se no paradigma ambiental dominante, que deposita fé na “modernização ecológica”. Nesse sentido, configuram-se como ações políticas no âmbito da lógica econômica, “atribuindo ao mercado a capacidade institucional de resolver a degradação ambiental” (ACSELRAD, 2004b, p. 23) através de medidas mitigadoras e compensatórias. Temos denominado esse modelo dominante de “paradigma da

adequação ambiental” por oposição a um “paradigma da sustentabilidade” (ZHOURI *et al.*, 2005).

No “paradigma da adequação”, a obra assume lugar central, apresentando-se de forma inquestionável e inexorável. Nesta concepção, o ambiente é percebido como externalidade, paisagem que deve ser modificada e adaptada aos objetivos do projeto técnico. Nesse processo, arranjos e ajustes tecnológicos dados por medidas mitigadoras e compensatórias cumprem a função de adequação. Com efeito, a “necessidade” e a viabilidade socioambiental da obra não são colocadas em pauta. Em oposição a esse modelo, o paradigma da sustentabilidade coloca em discussão os padrões de produção e consumo que reclamam pela obra, os interesses e valores sociais que estão envolvidos em sua construção e seus reais beneficiários (ZHOURI; OLIVEIRA, 2007, p. 122).

Nesse sentido, o paradigma da sustentabilidade exige uma análise efetiva acerca da viabilidade socioambiental da obra, contemplando as potencialidades do ambiente em que ela se insere e sua relação com os usos e significados atribuídos ao território no local. Sustentado pela crença na capacidade tecnológica de prever e reduzir seus riscos e efeitos, o paradigma da adequação opera no interior da racionalidade econômica instrumental. Dessa forma, contra a mera “modernização ecológica”, que resulta na condição de invisibilidade e desvalor a pessoas e ambientes, organizam-se os sujeitos dos movimentos de resistência que reivindicam e anunciam a construção do paradigma da sustentabilidade (ZHOURI *et al.*, 2005).

Zhour e Oliveira (2007, p. 124) citam os casos das usinas de Murta e Irapé que apontam para a atualização de conflitos

...entre os quais se contrapõem tentativas de desterritorialização e reterritorialização promovidas pelo Estado, juntamente com grandes empresas privadas, e processos de reterritorialização distintos que visam à manutenção do território para os grupos locais, os quais reelaboram identidades e discursos no processo de luta pelo reconhecimento e pela defesa de seus direitos territoriais. Tais projetos confrontantes revelam a oposição entre duas racionalidades distintas: de um lado, para as comunidades ribeirinhas a terra representa o patrimônio da família e da comunidade, resguardado por regras de uso e compartilhamento dos recursos; do outro lado, o setor elétrico, incluindo o Estado e empreendedores públicos e privados que, a partir da perspectiva do mercado, entendem o território como propriedade e, como tal, mercadoria passível de valoração monetária.

Sousa (2001) cita o exemplo das comunidades atingidas pelos empreendimentos hidrelétricos no Vale do Jequitinhonha, onde o território é concebido como patrimônio, enquanto para as ideologias que atribuem ao Estado o

papel de guardião da nação - uma entidade englobante e imaginada como homogênea - é expressão de sua soberania, sendo visto como recurso estratégico ou como mercadoria na ideologia desenvolvimentista hegemônica. O significado de patrimônio representa um desafio para a ordem jurídica do Estado, já que reivindica não só o direito individual, mas o reconhecimento de direitos cujos sujeitos são também coletividades. Nesse sentido, observamos que a própria noção de patrimônio vai além da hegemônica ideia de propriedade, pois implica sujeitos e direitos coletivos, bem como restrições para a simples venda mercantil.

Os conflitos em torno da apropriação e significação do território conduzem, assim, à “emergência da alteridade”. A localidade define-se, então, de forma diacrítica às ideologias territoriais do setor elétrico (Estado, empreendedores e consultores) emergindo, nesse contexto, como esfera de pertencimento espacial e de construção de identidades sociais e políticas. Ao mesmo tempo em que o grupo se apresenta e se constitui enquanto agente coletivo no cenário da disputa política, inicia-se um processo de reconstrução e ressignificação do território apresentado como lugar. Nesses contextos, a atividade da memória coletiva criada e recriada continuamente ao longo da história se intensifica e ganha relevo, reinventando o passado no presente. A produção da localidade concretiza-se, assim, através da construção de um novo sentido para o território transformado em lugar: espaço preenchido pela memória e pela história, capaz de congrega e unir coletividades, as quais reconhecem naquele espaço um “lugar-comum”. É enquanto lugar que o território assume importância e vitalidade para as comunidades (AUGÉ, 2003).

A forma específica de inserção dos países em desenvolvimento, sobretudo, do Brasil, no regime da mundialização se faz através do atendimento à demanda crescente das economias centrais pela exploração das fontes de recursos naturais. Essa dinâmica manifestada pelo perfil de desenvolvimento brasileiro supõe a acentuação das desigualdades relativas à distribuição das vantagens econômicas, impactos e riscos ambientais decorrentes dessa modalidade de organização do capital. Nesse sentido, a “polarização da riqueza” se faz *pari passu* à reprodução das injustiças ambientais e ao acirramento dos conflitos resultantes (ZHOURI; OLIVEIRA, 2007).

No Brasil, os efeitos das transformações acarretadas pelo processo de mundialização manifestam-se, sobretudo, a partir da adoção de uma política conservadora de ajuste econômico que tem reconduzido meio ambiente e justiça social ao estatuto de “entraves ao desenvolvimento”, colocando em risco as fundamentais conquistas ambientais e sociais das últimas três décadas. A própria “liberação das forças do mercado” característica da mundialização exige a disseminação de uma política de desregulamentação capaz de subtrair quaisquer barreiras aos movimentos dos grandes grupos do capital privado (CHESNAIS, 1996). Com efeito, o que se tem é o sistemático esvaziamento dos instrumentos de planejamento e decisão da política ambiental e, conseqüentemente, a viabilização de grandes projetos de infra-estrutura. Multiplicam-se, assim, cenários de confronto entre as populações locais, setores do Estado e segmentos empresariais. Este processo torna-se evidente na política de expansão da geração de energia elétrica no Brasil (ZHOURI; OLIVEIRA, 2007).

A disseminação de projetos hidrelétricos ilustra os efeitos locais produzidos pela nova configuração do capitalismo mundial e suas implicações nos territórios. Nesse cenário, as forças do mercado manifestas no discurso hegemônico das empresas e de alguns setores do Estado insistem em transformar o espaço e seus recursos em plena mercadoria, passível de apropriação privada para geração de riqueza (Ibidem).

Por outro lado, tais forças chocam-se com as ações de resistência e ressignificação do local expressas no discurso dos moradores atingidos. O embate entre essas duas lógicas, contudo, resvala, muitas vezes, em episódios de confronto violento. Mas, em oposição ao discurso hegemônico do desenvolvimento, a noção de justiça ambiental pretende superar a racionalidade meramente econômica, propondo uma noção de justiça que não compreende apenas distribuição equânime das partes. A ideia de equidade não se refere à valorização monetária, à comensurabilidade dos recursos ou à equivalência das necessidades, mas coloca em pauta o reconhecimento de significados culturais distintos atribuídos ao território, associando-se, assim, aos princípios da diversidade e da democracia. Nessa perspectiva, o conflito estabelecido pela implantação de projetos hidrelétricos exemplifica a luta pela justiça ambiental, revelando a disputa em torno da reapropriação social da natureza em sua busca pelo reconhecimento de projetos produtivos e sociais alternativos, incluindo os vários significados do que seja riqueza e desenvolvimento (ZHOURI; OLIVEIRA, 2007, p. 132).

## 2.2. O INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL (AIA), O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E OS SEUS LIMITES

A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) associada a processos de licenciamento ambiental teve início com a promulgação, nos Estados Unidos, do *National Environmental Protection Act (NEPA)*, em 1970, que a adotou como um instrumento de sua implementação para ser aplicado, em princípio a projetos do governo federal, e cuja aplicação depois se ampliou para outros níveis de ações do estado e para os empreendimentos privados (MOREIRA, 1992<sup>11</sup> apud: SANGUINETTO, 2011).

A NEPA surgiu da preocupação com os impactos ambientais resultantes da implantação pelo governo de grandes obras de infraestrutura. Durante quase vinte anos foi discutida no Congresso Americano a necessidade de estudos de impacto ambiental em grandes obras, e durante estas décadas a ideia também passou a ser debatida em outros países. Nesse contexto, a AIA surgiu como um instrumento do processo de tomada de decisão que visa a estimular a consideração de fatores ambientais no planejamento e tomada de decisão, de modo que as ações, públicas e privadas, implementadas sejam mais compatíveis com o meio ambiente (CARMO, 2016).

Nesta mesma época ocorreu ainda a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Homem e o Meio Ambiente, conhecida como Conferência de Estocolmo, em 1972, permitindo o comparecimento de grupos, segmentos e pessoas das ONGs ambientalistas de várias partes do mundo. O evento também marcou a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e o incentivo para países participantes criarem instituições nacionais responsáveis pela questão ambiental. Assim, em 1973, foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA). Além disso, a Conferência acabou por dar maior visibilidade ao ainda incipiente movimento ambiental brasileiro, que se fortaleceu, com a multiplicação de ONGs ligadas ao tema e a interlocução das mesmas e da comunidade científica com o governo (Ibidem).

---

<sup>11</sup> MOREIRA, Iara Verocai Dias. Origem e síntese dos principais métodos de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA). In Manual de Avaliação de Impactos Ambientais – MAIA. Curitiba: SUREHMA/GTZ, 1992.



A AIA foi formalmente introduzida no Brasil pela Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), instituída na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que elegeu dentre os instrumentos preventivos a Avaliação de Impactos Ambientais e o licenciamento ambiental para a instalação de obras ou atividades potencialmente poluidoras. A política ambiental brasileira tem como principais agentes institucionais o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) no plano federal, e os órgãos estaduais de meio ambiente nos estados de maior atividade econômica (PIMENTEL, 2012).

O objetivo principal da Política Nacional do Meio Ambiente, de acordo com a lei, é a “preservação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (BRASIL, 1981).

A AIA de hidrelétricas passou a ser obrigatória com a Resolução CONAMA nº 01/86, que incluiu entre as atividades potencialmente impactantes as usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10 MW (ANDRADE, 2017).

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) articulou órgãos governamentais nos níveis municipal, estadual e federal ao criar o SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente e o CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente, este um órgão colegiado que inclui as esferas governamentais e representantes da sociedade civil, composta por empresas, ONGs e sindicatos, incumbido de regulamentar a PNMA e formular diretrizes de políticas ambientais. O CONAMA, em sua Resolução nº 01/1986 (D.O.U., 1986) estabeleceu os requisitos básicos para o processo de Avaliação de Impacto Ambiental e, em particular, para o Estudo de Impacto Ambiental – EIA e o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, que fazem parte do mesmo.

A Resolução CONAMA nº 01/86 estabeleceu as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impactos Ambientais. Este marco regulatório foi muito importante, uma vez que, na prática, a AIA já estava sendo feita em muitos

projetos sem, no entanto, haver um dispositivo legal no qual os técnicos envolvidos no processo pudessem se embasar (CARMO, 2016).

O processo de Avaliação de Impacto Ambiental deve identificar e avaliar os impactos potenciais benéficos ou negativos de projetos ao ambiente, levando em consideração aspectos ecológicos, sociais, culturais e até estéticos. Deve ser levado em conta também como o projeto avaliado vai afetar pessoas, os locais que elas habitam e o seu modo de vida (CARMO; SILVA, 2013).

A AIA constitui-se em um instrumento essencial de gestão do meio ambiente, objetivando a melhoria do processo de tomada de decisão de um empreendimento, oportunizando que as opções do projeto em consideração sejam ambientalmente corretas e sustentáveis (CARMO, 2016).

A Resolução nº 237 do CONAMA, editada em 1997, revisou o sistema de Avaliação de Impactos Ambientais, efetivando o licenciamento ambiental de projetos como instrumento de gestão ambiental, conforme já instituído desde 1981 pela Política Nacional do Meio Ambiente (CARMO, 2016).

O licenciamento ambiental é definido em dita Resolução como o:

...procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso (BRASIL, 1997b).

A Avaliação de Impactos Ambientais é realizada mediante a elaboração dos Estudos de Impacto Ambiental e dos respectivos Relatórios de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), os quais deverão ser realizados nos casos de atividades que impliquem em impactos ambientais negativos significativos (BRASIL, 1986).

O objetivo principal de um EIA/RIMA é a realização de estudos de maneira a conhecer o atual estado ambiental do local em que se propõe um empreendimento (diagnóstico) e, a partir desse levantamento inicial, prognosticar e avaliar os possíveis efeitos deletérios sobre o ambiente que seriam causados pela instalação e operação do empreendimento, assim como propor eventuais alternativas de localização, tecnologia, ou dimensão, as medidas de neutralização, mitigação e

compensação dos possíveis impactos da proposta escolhida, e um sistema de monitoramento de certos impactos para avaliação e eventuais novos ajustes. O EIA/RIMA é exigido para empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental, ou seja, quando se considera que o impacto no ambiente tem potencial de causar danos para além dos parâmetros aceitáveis para o local (impacto significativo), o que é definido e determinado pela legislação ambiental e o órgão ambiental competente.

O escopo do EIA/RIMA é definido pelo órgão ambiental competente. No caso do IBAMA, este o define por meio de um Termo de Referência. Em termos gerais, o EIA/RIMA de uma usina hidrelétrica não difere de um estudo de outro tipo. Entretanto, uma vez que os impactos decorrentes da instalação de uma usina hidrelétrica são bastante significativos, o EIA/RIMA acaba se tornando ainda mais complexo. Assim, nestes casos, é fundamental a realização de estudos profundos e detalhados do ambiente a ser afetado e é imprescindível a participação efetiva da população a ser afetada (ANDRADE, 2017).

A Resolução CONAMA nº 01/86 aponta as seguintes fases do processo de AIA:

- Triagem (Screening): consiste em definir se o EIA é ou não necessário. No caso do Brasil isto se faz em base a uma lista dos tipos de empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental que consta na Resolução, sendo que posteriormente foram incluídos critérios de localização e sensibilidade ou importância do ecossistema receptor, dentre outros para identificar quando caberia ou não realizar o EIA

- Escopo (Scoping): plano de trabalho determinando os elementos e conteúdo dos estudos, sua abrangência e nível de detalhamento, tipos de impactos, alternativas a serem consideradas; às vezes explicitação da metodologia adequada à correta avaliação dos impactos ambientais relevantes;

- Elaboração do EIA/RIMA: estudos efetuados a partir das diretrizes e conteúdos mínimos exigidos no escopo; execução por equipe multidisciplinar; custos por conta do empreendedor; identificação, previsão e avaliação dos impactos; plano de gestão e monitoramento;

- Análise técnica: a cargo do órgão licenciador;

- Consulta pública: a partir de um resumo (Rima) do EIA, acessível ao público interessado que tem prazo para se manifestar e colaborar; existe a possibilidade de

realização de várias audiências públicas para informações, discussões e contribuições (SANGUINETTO, 2011).

Há três tipos de licenças ambientais estabelecidas no Decreto nº 99.274/90, que regulamenta a Lei nº 6.938/81, e que são detalhadas na Resolução CONAMA nº 237/97, sendo:

i. Licença Prévia (LP) - É concedida na fase preliminar do planejamento da atividade contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de usos do solo. Sua concessão depende das informações sobre a concepção do projeto, sua caracterização e justificativa, a análise dos possíveis impactos ao ambiente e das medidas que serão adotadas para o controle e mitigação dos riscos ambientais.

A LP estabelece as condições para a viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade, após exame dos impactos ambientais por ele gerados, dos programas de redução e mitigação de impactos negativos e de maximização dos impactos positivos, permitindo, assim, que o local ou trajeto escolhido como de maior viabilidade tenha seus estudos e projetos detalhados. Em projetos de significativo impacto ambiental é exigida a realização de Estudo de Impacto Ambiental - EIA e correspondente Relatório de Impacto ao Meio Ambiente - RIMA, como condicionantes para obtenção da Licença Prévia. Estes instrumentos foram normalizados pela Resolução nº 001/86 do CONAMA e, complementarmente, pela Resolução nº 237/97.

ii. Licença de Instalação (LI) - É expedida após análise das especificações do Projeto Executivo do empreendimento e da apresentação dos planos, programas e projetos, onde são apresentados o atendimento das condicionantes da LP e as informações detalhadas do projeto, processos e tecnologias adotadas para a neutralização, mitigação ou compensação dos impactos ambientais provocados, assim como os procedimentos de monitoramento ambiental. A LI precede os procedimentos de efetivo início de implantação da atividade ou empreendimento.

iii. Licença de Operação (LO) - É expedida para autorizar o início da operação da atividade ou empreendimento, após as verificações necessárias do funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição e do atendimento das condicionantes constantes nas Licenças, Prévia e de Instalação (IBAMA, 2002).

Um empreendimento a ser licenciado precisa necessariamente seguir as seguintes etapas: (i). Requerimento da licença e seu anúncio público; (ii). Elaboração do EIA/RIMA, sua divulgação e conclamação pública para a audiência pública; (iii). Realização da(s) Audiência(s) Pública(s) previstas; (iv). Elaboração, por parte do órgão ambiental, do parecer conclusivo sobre o estudo que lhe foi submetido; (v). Deliberação, por parte do conselho de meio ambiente ou do órgão ambiental competente, indicando ou não a liberação da licença (FASE; ETTERN, 2011).

Esses passos do processo devem observar as normas, os critérios e os padrões fixados nas diretrizes gerais para licenciamento ambiental emitidas pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). Além destes, devem também ser observados os critérios e padrões estabelecidos pelo órgão estadual de meio ambiente, na esfera de sua competência e na área de sua jurisdição, desde que não conflitem com os do nível federal. Em casos de empreendimentos com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a competência para efetuar o licenciamento ambiental é do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA), órgão federal vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (Ibidem). Já os empreendimentos de impacto ambiental de âmbito estadual ou municipal, a competência para realizar o licenciamento é do órgão ambiental estadual ou municipal.

A principal norma atual referente ao instrumento de licenciamento ambiental no Brasil é a Resolução CONAMA nº 237/97. Segundo essa norma, a competência do licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de grande porte (que envolvam mais de um Estado), além da totalidade daqueles localizados no mar territorial, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva cabem ao IBAMA, órgão executivo federal do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). O licenciamento ambiental, portanto, é o instrumento processual através do qual se dá a Avaliação de Impactos Ambientais de projetos. Trata-se de uma etapa essencial, devendo ocorrer em uma fase anterior a qualquer empreendimento de grande porte para assegurar que impactos potenciais sejam identificados e que os danos sejam evitados, mitigados e compensados. Qualquer ação em prol do desenvolvimento requer não apenas uma análise da real necessidade do projeto em questão e dos custos e benefícios econômicos envolvidos, mas, tão importante quanto, requer o estudo e análise de sua viabilidade ambiental (CARMO, 2016).

A partir de 1998, tendo alcançado a estabilidade econômica após sucessivas crises, o Brasil passou por um período de crescimento econômico e melhoria nas condições sociais, com grande parte da população ascendendo socialmente e tendo acesso a um nível de consumo muito mais elevado. Teve início também, sobretudo a partir de 2002, um período de realização de grandes obras de infraestrutura. Ao mesmo tempo, o IBAMA teve um incremento na sua mão de obra com concursos públicos para provimento de cargos técnicos do órgão, realizados nos anos de 2002, 2005 e 2008 (Ibidem).

O incremento de mão de obra e na qualificação dos quadros do órgão ambiental federal licenciador resultou na aplicação mais efetiva da legislação já existente, considerada uma das mais restritivas do mundo. A análise mais criteriosa dos pedidos de concessão de licenças ambientais trouxe à tona as fragilidades dos estudos existentes, e colocou em dúvida qual seria o limite de atuação do órgão ambiental em termos de solicitações de complementações e condicionantes. Desta forma, foi editada em 2011 uma série de Portarias a respeito do licenciamento ambiental, estabelecendo critérios e limites na análise dos pedidos de concessão de licenças, de forma a agilizar o processo para os empreendedores (CARMO, 2016).

No que se refere às usinas hidrelétricas, conforme definido pela Lei Complementar nº 140/2011, compete atualmente ao IBAMA licenciar aqueles projetos que preencham qualquer dos requisitos estabelecidos abaixo, caso contrário, a competência é do órgão ambiental estadual: (i) localizadas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; (ii) localizados em terras indígenas; (iii) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); (iv) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados; (v) com capacidade instalada igual ou superior a trezentos megawatts. Assim, compete atualmente ao IBAMA o licenciamento ambiental das usinas hidrelétricas de grande porte e/ou que afetam áreas sensíveis (terras indígenas, unidades de conservação instituídas pela união e região de fronteira), o que aumenta a complexidade do processo e dificulta ainda mais a decisão em relação à viabilidade ambiental (ANDRADE, 2017).

A Lei Complementar nº 140/2011 instituiu um processo de descentralização da gestão ambiental pública no Brasil, com a desconcentração de competências da

esfera federal para as esferas estadual e municipal. Dentre as principais críticas dessa descentralização de atribuições está o fato de que tal transferência de responsabilidades teria sido feita sem uma avaliação prévia quanto às condições dos órgãos das esferas estadual e municipal para atuarem no licenciamento, controle e monitoramento ambiental (CARMO, 2016).

Também participam do processo de decisão os demais órgãos e entidades da administração pública federal envolvidos no licenciamento ambiental, os órgãos intervenientes, tais como Fundação Nacional do Índio – FUNAI, Fundação Cultural Palmares, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio e o Ministério da Saúde. Estes se manifestam previamente à emissão da licença, quando o empreendimento afeta ou envolve as suas respectivas áreas de competência, conforme previsto na Portaria Interministerial nº 60/2015 e na Resolução Conama nº 428/2010 (ANDRADE, 2017).

De acordo com Carmo (2016), a forma como a Avaliação de Impacto Ambiental é conduzida no Brasil é alvo de muitas controvérsias, havendo opiniões divergentes sobre a mesma, incluindo aqueles que reclamam pela demora para executar obras de infraestrutura que seria causada pelos requerimentos excessivos e a demora no processo de licenciamento, e aqueles que denunciam que as licenças são concedidas por pressões econômicas e políticas em detrimento de relevantes questões ambientais.

Para Oliveira e Bursztyn (2001), um dos principais problemas da AIA seria a sobreposição de interesses políticos às conclusões obtidas nos estudos ambientais que subsidiam este processo. Egler (2008) apontou problemas relacionados à deficiência de infraestrutura e pessoal no IBAMA para a condução do processo de AIA, enfatizando que melhorias qualitativas e quantitativas eram requeridas. Glassom e Salvador (2000) apontam como fragilidades o processo burocrático e facilmente manipulável por pressões políticas e econômicas que envolve a aprovação dos Estudos de Impacto Ambiental, bem como a falta de regulamentações secundárias, de mão de obra treinada para análise e de infraestrutura (CARMO, 2016).

Ainda, no processo de descentralização das competências da União para os demais entes federativos, instituído pelas Portarias promulgadas em 2011, muitos escritórios regionais do IBAMA foram fechados e muitas competências foram delegadas por meio de convênios. Desta forma, tem havido muitas polêmicas sobre o enfraquecimento na forma da perda de atribuições por parte do IBAMA.

O entendimento do momento histórico atual pode contribuir para esclarecer como tem se dado essas tomadas de decisão que tem se refletido diretamente na mudança de rumo das políticas públicas ambientais, e também nas condições de execução no trabalho cotidiano dos técnicos do IBAMA. Destes aspectos conjunturais produtores de contextos e situações é que surgem tensões, conflitos e disputas de poder intrainstitucionais e interinstitucionais que se refletem indubitavelmente no processo de formulação, avaliação e monitoramento de políticas públicas no campo ambiental e em suas dimensões micropolíticas. Ou seja, na ponta da ação pública realizada pelos agentes responsáveis pela execução da AIA, pela análise das solicitações de licenciamento e, portanto, pela negociação dos conflitos sociais inerentes aos processos contidos na própria AIA (CARMO, 2016, p. 25).

No tocante aos limites da Avaliação de Impacto Ambiental, Pierri (2008) propõe que os principais limites do instrumento não são “internos”, de ordem fundamentalmente técnica, senão que são os “externos”, quer dizer, que lhe são impostos pela sociedade no qual se pratica:

Limites externos são aqueles impostos pela sociedade ao modelo genérico de Avaliação de Impacto Ambiental, e sua adoção e aplicação concretas, e que, portanto, não vem de um modelo particular adotado, nem da modalidade de sua instrumentação em si, mas sim se expressam através deles (PIERRI, 2008, p. 99).

A autora distingue dois grandes tipos de limites externos: os contextuais e os conceituais, que, por sua vez, se dividem em dois outros tipos: estruturais e conjunturais. Os contextuais estruturais são os limites impostos pelo caráter capitalista das sociedades que utilizam a AIA, e são estruturais ou permanentes enquanto esse caráter persistir. Os contextuais conjunturais são os limites impostos por como se equacionam as forças sociais e políticas em torno às questões socioambientais em um lugar e momento determinados, e são, portanto, variáveis. Em relação aos limites conceituais, os estruturais são aqueles impostos pelas concepções políticas e científicas que induziram a definição do modelo geral de AIA no momento de sua criação. São estruturais porque estão “corporizados” no



instrumento genericamente, e operam a partir dali determinando seu alcance real, enquanto esse modelo não muda de maneira fundamental em base a outros fins políticos e outra matriz teórica. Por último, os conceituais conjunturais são os limites impostos às adoções e aplicações concretas da AIA em um lugar e momento determinados, pelas concepções políticas e científicas sobre a questão ambiental das pessoas e instituições atuantes na matéria (PIERRI, 2008).

Carmo (2016) entende que em um processo de construção coletiva de um instrumento de gestão de uma política ambiental como a AIA a negociação política e temas relacionados, como conflito, papéis dos atores e relações de força, estratégias de ação e métodos de influência, desempenham uma função central na própria gestão. Segundo a mesma autora, a análise de qualquer política pública evidencia que a inclusão ou a exclusão de um assunto da agenda pública pode sofrer variações de acordo com o ativismo dos cidadãos e partidos políticos, com a ideologia social e a interação dos atores, sendo que a possibilidade de participação democrática nem sempre é igualitária.

Enquanto instrumento de controle inaugurado pela nova política ambiental, o licenciamento fora implementado no interior do discurso do “desenvolvimento sustentável” com expectativas de corrigir os erros de uma apropriação descontrolada e autoritária vigente nos anos de regime militar. Todavia, o que se vê é o interesse pela readequação dos mecanismos decisórios sem que sejam colocadas em pauta as orientações políticas e culturais que dirigem a visão que o próprio Estado constrói sobre os processos sociais de apropriação do meio ambiente. Como aponta Sigaud (1989), o enquadramento legal da questão através do licenciamento e da avaliação de impacto ambiental não contribuiu para resolver os problemas sociais e ambientais derivados da política energética nacional. Muito aquém de uma avaliação da viabilidade socioambiental de um empreendimento, o licenciamento opera nos quadros atuais como uma espécie de avalista (ZHOURI *et al*, 2005), o que significa que se o empreendimento possui as licenças requeridas, ele aparece como automaticamente viável e “sustentável”. No caso das hidrelétricas, intervêm nos espaços decisórios, as concepções difundidas de que a hidroeletricidade constitui uma fonte de energia limpa, barata e renovável (ZHOURI, 2003).

Os métodos convencionais de avaliação de impacto das atividades produtivas e projetos de desenvolvimento têm sido fortemente criticados por separarem o meio

ambiente de suas dimensões sociopolíticas e culturais. Produzem com frequência uma separação indevida entre os processos biofísicos e a diversidade de implicações que os mesmos têm quando referenciados aos modos de uso e significação próprios aos distintos grupos sociais que compartilham o território. Os diversos elementos do meio, vistos normalmente como bióticos ou abióticos, lênticos ou pedológicos etc. não são, via de regra, associados à diversidade sociocultural dos que dele dependem, seja em termos de renda, gênero ou etnia (FASE; ETTERN, 2011).

De acordo com Pierri (2008), se por impactos ambientais se entendem as consequências no bem-estar da sociedade dos efeitos das ações humanas no meio ambiente, há que analisar os impactos como socialmente gerados, identificando seus responsáveis diretos e indiretos, assim como as consequências sociais qualitativa e quantitativamente desiguais e específicas. Isto é, identificar beneficiários e prejudicados (diretos e indiretos, mediatos e imediatos), assim como o grau ou quantidade desses efeitos. As dimensões físico-naturais dos impactos devem ser apresentadas como um produto histórico das formas sociais de apropriação e utilização dos recursos: modelos de desenvolvimento, técnicas disponíveis e escolhidas, inserção na divisão internacional do trabalho, estrutura da propriedade, políticas econômicas do Estado, etc. Com isso, os dados e impactos biofísicos deixariam de aparecer como simples lista de coisas “soltas”, sendo revelados como socialmente determinados chamando a sua problematização política.

No entanto, o viés biofísico que a AIA tem, ao colocar os impactos de um empreendimento como um problema fundamentalmente técnico, inibindo sua problematização política, corrobora a sua funcionalidade geral que é a de ser um dos meios pelos quais a ordem dominante se apropriou da causa ambiental e a fracionou em múltiplos projetos para dividir - e enfraquecer - aos atingidos e ambientalistas e forçá-los a discutir a adaptação técnica de cada projeto em vez de discutir politicamente a questão geral do desenvolvimento e os modelos adotados à luz de suas lógicas, e custos ambientais e sociais (Ibidem).

Pierri (2008) ainda afirma que é errôneo acreditar que as dificuldades para que os Estudos de Impacto Ambiental sejam interdisciplinares e histórico-críticos

seriam superadas apenas melhorando a formação específica dos técnicos, como se o problema residisse no fato de que não soubessem elaborar um EIA. Na realidade, aprender melhor como se elaboram, não faria outra coisa que reproduzir o modelo vigente. No entanto, o questionamento deste fato e experiências inovadoras na elaboração dos estudos abrem margens para avançar no caminho de produzir um conhecimento integrado ambiental que recupere o caráter socialmente determinado dos impactos ambientais, devolvendo a possibilidade de discutir politicamente e não somente tecnicamente as alternativas.

### 3 METODOLOGIA DA PESQUISA

A presente pesquisa propõe-se como fundamentalmente descritiva e qualitativa, pois pretende descrever e analisar aspectos qualitativos das questões sob análise, tais como formulação de direitos, peças e instrumentos legais, sua aplicação e a percepção dos principais atores envolvidos, o que não exclui o manejo de informações quantitativas nem o avançar de elementos explicativos.

A fim de alcançar os objetivos desta pesquisa, buscou-se um modelo que sistematizasse a coleta e orientasse a análise dos dados de forma a compreender e interpretar o objeto. Para tal, intentou-se ordenar e compreender a política de planejamento da expansão da energia de matriz hidrelétrica no Brasil, além das instâncias e etapas do licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos nos níveis federal e estadual, neste último caso, no âmbito do estado do Paraná, a fim de verificar a exigência e aplicação do Decreto nº 7.342/2010.

Optou-se por construir a pesquisa em três etapas diferentes:

(i) etapa inicial: nesta etapa, foi realizado levantamento bibliográfico, necessário para compor o embasamento teórico da pesquisa e o desenvolvimento dos capítulos, além de leitura das legislações ambientais e de material documental e científico (artigos, dissertações, teses) referentes à temática abordada.

Também foram identificados nessa etapa representantes do MAB em âmbito nacional e no estado do Paraná e representantes do IBAMA, do IAP e do Ministério de Minas e Energia<sup>12</sup>, que foram posteriormente submetidos à aplicação de questionários de perguntas com objetivos de obtenção de dados consistentes concernentes aos objetivos da pesquisa;

(ii) etapa intermediária, de levantamento de dados primários: nesta etapa, foram levantadas informações acerca do planejamento federal de expansão da energia elétrica brasileira de fonte hidrelétrica, através da análise do Plano Decenal de Energia 2026 elaborado pela Empresa de Pesquisa Energética – EPE, órgão vinculado ao Ministério de Minas e Energia. A partir da referida análise, foram compiladas as usinas hidrelétricas planejadas no PDE 2026 com previsão de entrada em operação no horizonte decenal (até 2026), a fim de identificar o *status* do

---

<sup>12</sup> Coordenador do Departamento de Avaliação de Impactos Ambientais (DAI) do Instituto Ambiental do Paraná (IAP), analista ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e Chefe da Assessoria Especial de Meio Ambiente do Ministério de Minas e Energia (MME).

licenciamento ambiental destas usinas hidrelétricas, além de verificar a aplicação ou não do Decreto nº 7.342/10 no âmbito do licenciamento ambiental destas usinas.

O levantamento de dados referente à análise do *status* dos processos de licenciamento ambiental dos empreendimentos hidrelétricos planejados para entrarem em operação no horizonte decenal em âmbito nacional foi realizado através de análise dos documentos dos processos de licenciamento ambiental constantes no sítio eletrônico do órgão ambiental licenciador federal (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA). O sítio eletrônico do IBAMA disponibiliza os documentos dos processos de licenciamento ambiental conduzidos pelo órgão de forma digitalizada. No âmbito do estado do Paraná, também foi efetuada nesta etapa a identificação e compilação dos empreendimentos hidrelétricos que tiveram o protocolo do processo de licenciamento ambiental junto ao Instituto Ambiental do Paraná (IAP)<sup>13</sup> a partir da data de criação e promulgação do Decreto nº 7.342/2010.

Esta etapa também é caracterizada pela submissão das informantes chave identificadas na etapa anterior, representantes do MAB e do Estado, à questionários elaborados a fim de atender os objetivos da pesquisa.

Ao todo, foram realizadas 04 entrevistas, conforme detalhado na TABELA 1 abaixo:

**TABELA 1 - RELAÇÃO DE INFORMANTES QUALIFICADOS, RESPECTIVO VÍNCULO COM INSTITUIÇÃO, CARGO E FUNÇÃO JUNTO À INSTITUIÇÃO E DATA E LOCAL DAS ENTREVISTAS**

ENTREVISTADO	VÍNCULO	CARGO E FUNÇÃO	DATA E LOCAL DAS ENTREVISTAS
Jean Carlos Helferich	Instituto Ambiental do Paraná - IAP	Agente Profissional – Coordenador do Departamento de Avaliação de Impactos Ambientais - DAI	16/04/2018 Resposta ao questionário por e-mail
Gilberto Cervinski	Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB	Coordenador Nacional	22/08/2018 Resposta ao questionário por e-mail
Luiz Fernando Suffiati	Instituto Brasileiro do	Analista Ambiental	22/08/2018

<sup>13</sup> Foram identificados os processos de licenciamento ambiental de hidrelétricas cujo protocolo junto ao IAP foi efetuado após a promulgação do Decreto nº 7.342/2010, a fim de identificar se o Decreto tem sido aplicado no estado do Paraná desde sua promulgação até o presente.

	Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA	da Coordenaria de Licenciamento Ambiental de Hidrelétricas, Hidrovias e Estruturas Fluviais (COHID-	Resposta ao questionário por e-mail
Maria Ceicilene Aragão Martins	Ministério de Minas e Energia	Chefe da Assessoria Especial de Meio Ambiente	19/09/2018 Resposta ao questionário via Portal da Transparência do Governo Federal

Fonte: elaborado pela autora, 2018

Ao analisar a temática da construção de hidrelétricas pelo viés da luta pelo reconhecimento de direitos dos atingidos, tem-se o escopo de focalizar a interação indivíduo/sociedade com base nas formas pelas quais os atores sociais, no dizer de Alves e Rabelo (1998, p. 119), “imputam e negociam significados para suas experiências, vivenciam dificuldades de sustentar esses significados, delineiam e levam a cabo projetos e estratégias para se (re) situar no mundo social, dado o problema exposto”.

(iii) etapa final, de análise dos dados levantados: a técnica de tratamento de dados a ser utilizada foi a de análise de conteúdo. Para Bardin (2011, p, 47),

...o termo “análise de conteúdo” designa um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Nessa análise, o pesquisador busca compreender as características, estruturas ou modelos que estão por trás dos fragmentos de mensagens tomados em consideração. O esforço do analista é, então, duplo: entender o sentido da comunicação, como se fosse o receptor normal, e, principalmente, desviar o olhar, buscando outra significação, outra mensagem, passível de se enxergar por meio ou ao lado da primeira (CÂMARA, 2013).

Para Silva (2005), a aplicação da técnica de análise de conteúdo nas ciências sociais apresenta-se como uma ferramenta útil à interpretação das percepções dos atores sociais. O papel de interpretação da realidade social configura ao método de

análise de conteúdo um importante papel como ferramenta de análise na pesquisa qualitativa nas ciências sociais.

Silva (2005) indica ainda que não há, no método, um esquema rígido de utilização e que o cientista social pode e deve utilizar esta flexibilidade, entretanto permanece o compromisso de imprimir nitidez ao quadro teórico e à postura metodológica. Para isto, a precisão com que o investigador captou o ponto de vista dos participantes, testando-o junto aos próprios informantes ou confrontando sua percepção com a de outros pesquisadores, deve ser assegurada. A metodologia adotada encontra-se sintetizada na TABELA 2 a seguir:

TABELA 2 – SÍNTESE DA METODOLOGIA ADOTADA

OBJETIVOS	TECNICA DE COLETA DE DADOS	FONTE DOS DADOS	METODOLOGIA DE ANÁLISE	RESULTADOS
1. Descrever de forma geral as bases legais e as práticas adotadas pelo Estado e pelos empreendedores quando da implantação de empreendimentos hidrelétricos no Brasil para compor o cenário onde nasce a proposta do Cadastro	Levantamento bibliográfico sobre as práticas históricas adotadas pelos empreendedores e pelo Estado na implantação de usinas hidrelétricas no Brasil.	Fontes secundárias: revisão de literatura, na forma de artigos, dissertações, teses, livros e publicações oficiais.	Análise qualitativa de conteúdo; exploratório-explicativa	Narrativa sobre o panorama histórico de implantação de empreendimentos hidrelétricos no Brasil, com foco nas práticas adotadas pelos empreendedores quando da implantação dos empreendimentos e o conseqüente deslocamento compulsório das populações atingidas e a caracterização das formas de reparação adotadas pelos empreendedores.
2. Descrever em termos gerais a luta dos atingidos por barragens em prol do reconhecimento de um conceito amplo e justo de atingidos e da efetivação dos seus direitos até o momento da promulgação do Decreto nº 7.342/2010	Levantamento bibliográfico e documental acerca dos conflitos e das ações históricas de resistência dos atingidos por hidrelétricas na luta pelo reconhecimento e efetivação de seus direitos	Fontes secundárias: revisão de literatura, na forma de artigos, dissertações, teses, livros e publicações oficiais.	Análise qualitativa de conteúdo; exploratório-explicativa	Narrativa sobre a caracterização dos conflitos sociais gerados pela implantação de hidrelétricas e as ações de resistência históricas empreendidas pelos atingidos na implantação dos empreendimentos no sentido de reconhecimento e efetivação dos seus direitos. Narrativa sobre as condições sociais e institucionais que culminaram na promulgação do Decreto nº 7.342, com a identificação de quais foram as ações da sociedade que contribuíram para a construção do debate em torno da criação do Decreto, quem foram os propositores, quais foram os agentes envolvidos e os principais pontos de divergência.
3. Descrever e analisar o Decreto nº 7.342/2010 e a Portaria Interministerial nº 340/2012, que regulamenta o Decreto, em relação ao reivindicado pelos atingidos	Levantamento das legislações: Decreto nº 7.342/2010 e Portaria Interministerial nº 340/2012 Manual do Cadastramento Socioeconômico publicado pelo Ministério de Minas e Energia	Fontes secundárias: Decreto nº 7.342/2010 e Portaria Interministerial nº 340/2012, Manual do Cadastro Socioeconômico	Análise qualitativa de conteúdo; exploratório-explicativa	Narrativa sobre o conteúdo do Decreto nº 7.342/2010 e Portaria Interministerial nº 340/2012 e análise das referidas legislações a fim de identificar quais as principais modificações advindas da criação do Decreto e posterior regulamentação pela Portaria no sentido de reconhecimento e efetivação dos direitos dos atingidos por empreendimentos hidrelétricos.

Fonte: a autora (2018)



OBJETIVOS	TECNICA DE COLETA DE DADOS	FONTE DOS DADOS	METODOLOGIA DE ANÁLISE	RESULTADOS
4. Identificar se o Decreto nº 7.342/2010 se tem aplicado ou não no âmbito federal e no estado do Paraná, e caso positivo, como tem sido a aplicação	Levantamento e identificação dos empreendimentos hidrelétricos previstos para entrarem em operação no horizonte decenal até o ano de 2026	Fontes primárias e secundárias: - Plano Decenal de Expansão da Energia 2026 do MME-EPE; - Planilha de questionamentos submetida ao IBAMA para fins de identificação sobre a aplicação do Decreto; - Sítio eletrônico do IBAMA- Processos de licenciamento ambiental de hidrelétricas planejadas no PDE e licenciadas pelo IBAMA constantes no sítio eletrônico, a fim de verificar se o Decreto está sendo aplicado; - Sítio eletrônico do IAP- Empreendimentos hidrelétricos cujo protocolo de início do processo de licenciamento ambiental ocorreu no IAP após a criação do Decreto nº 7.342; - Fluxo de elaboração do Cadastro Socioeconômico de acordo com a Portaria Interministerial nº 340/2012.	Construção de tabela contendo compilação das usinas hidrelétricas identificadas no PDE com entrada em operação no horizonte decenal, <i>status</i> do licenciamento ambiental das usinas junto ao IBAMA e a exigência e aplicação do Decreto nos processos de licenciamento ambiental. Análise dos dados compilados na tabela, permitindo o levantamento de inferências que possibilitam atingir este objetivo da pesquisa.	Identificação das usinas hidrelétricas licenciadas pelo IBAMA cuja exigência de elaboração do Cadastro Socioeconômico ocorreu no processo de licenciamento ambiental; Identificação das usinas hidrelétricas para as quais o Cadastro Socioeconômico foi elaborado e submetido ao Comitê Interministerial.
5. Identificar a percepção existente por parte dos órgãos ambientais do Estado e o Movimento dos Atingidos por Barragens sobre o Decreto nº 7.342/2010 e sua aplicação	Levantamento bibliográfico sobre a percepção do Movimento dos Atingidos por Barragens quanto à aplicação do Decreto desde sua promulgação; Realização de entrevistas com representante do IBAMA, do IAP, do MME e do MAB.	Fontes secundárias: - bibliografia sobre o tema Fontes primárias: - Entrevista com Coordenador do Departamento de Avaliação de Impactos Ambientais – DAI do Instituto Ambiental do Paraná – IAP; - Entrevista com Coordenador Nacional do Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB; - Entrevista com Analista Ambiental do IBAMA; - Entrevista com Chefe da Assessoria Especial de Meio Ambiente do MME.	Análise de conteúdo da bibliografia do tema e das entrevistas realizadas.	Percepção dos informantes qualificados quanto à exigência e aplicação do Cadastro Socioeconômico no que tange à garantia de direitos dos atingidos por barragens.

Fonte: a autora (2018)

## **4 A IMPLANTAÇÃO DAS USINAS HIDRELÉTRICAS NO BRASIL: PRÁTICAS, CONFLITOS E RESISTÊNCIAS**

### **4.1 A OPÇÃO PELA GERAÇÃO DE ENERGIA DE MATRIZ HIDRELÉTRICA E A INCORPORAÇÃO DAS QUESTÕES SOCIOAMBIENTAIS NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO**

Apesar da produção da hidroeletricidade, no Brasil, ter-se iniciado no final do século XIX, a opção pela ampliação do Sistema Elétrico Brasileiro (SEB) ocorreu a partir da década de 1960, com a criação da Eletrobrás, empresa estatal, num contexto de modernização-industrialização do país. Naquela ocasião, a principal opção do Estado brasileiro para realizar a ampliação da oferta de energia elétrica – aspecto básico no projeto modernizador, foi a hidrogeração, em especial, pela construção de grandes hidrelétricas (CARVALHO; MEDEIROS, 2012).

De acordo com Silva & Moret (2015), a opção pela produção energética no Brasil está pautada na matriz hidrelétrica, devido a fatores fundamentais como, por exemplo, a grande disponibilidade deste recurso em quase toda a grande extensão territorial, e também devido aos diferentes interesses, políticos e econômicos, envolvidos no processo de modernização do país.

Durante o regime militar, principalmente nos anos 1970, o Brasil começou a vivenciar a construção de grandes projetos hidrelétricos. Nesse período, não coincidentemente, começaram a se fortalecer no país as doutrinas da Escola Superior de Guerra (ESG), que definiam, em seu manual, diretrizes para uma visão de segurança nacional integrada ao desenvolvimento econômico, especificando ações contra-ofensivas de controle e proteção, que perpassavam também por uma estratégia econômica (CLEMENTE, 2016).

Nesta perspectiva, as práticas do regime militar estavam preocupadas com uma ocupação territorial de proteção de fronteiras geográficas e também com um modelo de desenvolvimento capitalista que reforçasse o potencial produtivo do país e o tornasse atraente para o investimento multinacional e que também garantisse o apoio da população (embora a melhoria do padrão de vida não fosse prioridade). As usinas hidrelétricas compunham parte dessas práticas, que envolviam questões

territoriais e econômicas e alçavam o país a um caráter competitivo do ponto de vista estratégico militar (CLEMENTE, 2016).

Em diversos países da América Latina, os anos 1980 foram marcados pelo processo de redemocratização, que favoreceu a emergência dos movimentos ecológicos e a propagação das demandas de cunho ambiental. No Brasil, tiveram particular ressonância as lutas e reivindicações das populações atingidas pela construção de barragens, que determinaram a inserção na agenda do Setor Elétrico da questão social e ambiental (CDDPH, 2010).

No Brasil, assim como em vários países latino-americanos, acompanhando o processo de democratização, a ascensão de movimentos ambientalistas, a consequente difusão das preocupações com a preservação do meio ambiente, a pressão da sociedade civil e, sobretudo, a resistência das populações atingidas conduziram progressivamente o setor elétrico a incorporar questões sociais e ambientais à sua agenda. Em 1986, foi criado o Conselho Consultivo de Meio Ambiente da Eletrobrás (CCMA). Nesse mesmo ano, a Resolução nº 01/86 do CONAMA regulamentou a obrigatoriedade de realização de Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e Relatórios de Impacto Ambiental (Rima) para fins de licenciamento ambiental. Ainda em 1986, embora preocupada predominantemente em assegurar as condições necessárias ao bom funcionamento de seus aproveitamentos hidrelétricos, a Eletrobrás produziu os dois primeiros documentos explicitamente voltados para a questão ambiental: 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 (VAINER, 2007).

Ainda em 1986, após manifestações e ocupação do canteiro de obras da barragem de Itaparica, a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF) firmou acordo com o Polo Sindical do Médio São Francisco, representante dos atingidos pela barragem, aceitando o princípio de “terra por terra”, ao invés de indenização monetária, e reconhecendo o direito dos atingidos a participarem da seleção e compra de terras, assim como da administração do reassentamento.

Em 1987, um novo marco na trajetória de reconhecimento dos direitos das populações de atingidos: a Eletrosul, o Ministério de Minas e Energia e a Comissão Regional dos Atingidos por Barragens da Bacia do Rio Uruguai (CRAB), após longo conflito e difíceis negociações, assinaram um acordo acerca das condições de

tratamento das questões sociais e ambientais no processo de implantação das barragens de Itá e Machadinho. Neste acordo histórico, entre as várias cláusulas, constavam as seguintes:

- i. fim das negociações individuais e aceitação, por parte da Eletrosul, de que todas as negociações seriam feitas, comunidade por comunidade, com a presença de representantes da CRAB;
- ii. atrelamento do cronograma das obras ao cronograma de negociação e solução dos problemas sociais; e
- iii. oferta a todos os atingidos, inclusive aos não proprietários, da possibilidade de reassentamento coletivo.

Com a Constituição Federal e as Constituições Estaduais, o final da década de 1980 e o início da década de 1990 marcaram também o avanço das legislações estaduais e a consolidação das agências ambientais de vários estados. No âmbito da Eletrobrás, veio à luz o Plano Diretor de Meio Ambiente do Setor Elétrico. Assim, o período foi de enorme importância para a concepção, criação, instauração e início da consolidação de um aparato institucional e técnico-operacional que deveria permitir às empresas do setor elétrico atender às exigências legais. Foram criados departamentos de meio ambiente nas empresas energéticas, recrutaram-se e formaram-se quadros técnicos capacitados para incorporar a dimensão ambiental ao planejamento e execução dos projetos hidrelétricos e a conduzir negociações com as populações afetadas e suas organizações representativas (Ibidem).

Dois órgãos de governo são responsabilizados pela regulação de empreendimentos hidrelétricos no Brasil. Por um lado, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), criada com as Leis nº 9.074/95 e nº 9.427/96 e do Decreto nº 2.335/97, tendo como principais atribuições regular e fiscalizar o setor elétrico, garantindo sempre a competição do setor. É a ANEEL quem autoriza e fiscaliza todas as etapas da 'vida' de uma usina, dos estudos para desenvolvimento do projeto à operação (BRASIL, 2011a).

Por outro lado, a Agência Nacional das Águas (ANA), criada pela Lei nº 9.984 de 2000, tem como competência expedir a Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica (DRDH), que é um pré-requisito para a licitação de concessão ou autorização do uso do potencial hidráulico pela ANEEL, além de definir as condições de operação de reservatórios de aproveitamentos hidrelétricos em articulação com o Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS.

A Empresa de Pesquisa Energética – EPE é um órgão que tem suas atribuições definidas pela Lei nº 10.847, de 15 de março de 2004, que inclui, dentre elas, a execução de estudos para definição da Matriz Energética e planejamento da expansão do setor elétrico (geração e transmissão), bem como a promoção dos estudos de potencial energético, incluindo inventário de bacias hidrográficas e a promoção dos estudos de viabilidade técnico-econômica e socioambiental de usinas hidrelétricas.

#### 4.2 AS CONCEPÇÕES DE “ATINGIDOS POR BARRAGENS” E AS PRÁTICAS HISTÓRICAS ADOTADAS NA IMPLANTAÇÃO DE USINAS HIDRELÉTRICAS NO BRASIL

Previamente à identificação e análise das práticas históricas adotadas pelo Estado e pelos empreendedores quando da implantação de empreendimentos hidrelétricos no Brasil, considera-se importante exemplificar aqui as concepções de atingidos por barragens existentes na literatura científica.

##### 4.2.1 As concepções de atingidos por barragens

Segundo Nobrega (2011, p. 126),

...os “atingidos por barragens” fazem parte do grupo crescente dos “refugiados do desenvolvimento”, termo que designa as pessoas que sofreram deslocamentos forçados motivados por grandes obras de infraestrutura, como as estradas, ferrovias, bases de lançamento aeroespacial, portos, etc.

O substantivo “atingido” trata-se de um conceito em disputa, porque a depender de como seja definido implica compreender maior ou menor quantidade de pessoas e, por sua vez, o reconhecimento, leia-se legitimação, de direitos os seus detentores. Em outras palavras, estabelecer que determinado grupo social, família ou indivíduo é, ou foi, atingido por determinado empreendimento significa reconhecer como legítimo – e, em alguns casos, como legal – seu direito a algum tipo de ressarcimento ou indenização, reabilitação ou reparação não pecuniária,

como, por exemplo, o reassentamento. Isto explica que a abrangência do conceito seja, ela mesma, objeto de disputa. Entende-se que sendo essencialmente uma categoria social em disputa, a noção de “atingido” varie no tempo e no espaço, conforme os contextos políticos e culturais e, por que não dizê-lo, em consonância com o desenrolar e desenlace dos conflitos opondo diferentes atores sociais envolvidos no processo de concepção, implantação e operação de projetos, dentre eles, os hidrelétricos (VAINER, 2008).

De maneira sintética, pode-se dizer que a noção modificou-se enormemente nos últimos 30 anos, num alargamento que, em certa medida, parece reproduzir a evolução sofrida pela própria noção de direito humano ao longo da história moderna. É conhecida a trajetória da noção de direitos humanos, que à ideia original de direitos civis básicos foi progressivamente incorporando novas gerações de direitos – políticos, do trabalho, sociais, culturais e, mais recentemente, ambientais (Ibidem).

Várias são as concepções de “atingidos”, elaboradas a partir daquilo que se considera como base técnica e econômica da definição. Vainer (2008, p. 40) alerta que, embora o termo apareça em documentos técnicos e remeta a dimensões econômico-financeiras, “a noção não é nem meramente técnica, nem estritamente econômica”, ou seja, é necessário que haja um equilíbrio entre as questões técnicas e econômicas na delimitação do termo.

Locatelli (2014) e Vainer (2007) compilaram as principais concepções sobre “atingidos” que vêm sendo utilizadas por projetos hidrelétricos no país desde os anos 1980, sendo as mais usuais a territorial-patrimonialista, a hídrica e a de mudança social (CLEMENTE; LONGHI, 2016).

Dentre as concepções discutidas por Vainer (2008), pode-se destacar, primeiramente, a concepção territorial-patrimonialista, para a qual os atingidos são os proprietários de terras. As medidas de negociações e reassentamento destes proprietários apresentam um caráter indenizatório das terras desapropriadas para a construção das barragens e o enchimento dos reservatórios. Embora o atingido aqui seja o proprietário, o autor faz uma ressalva e inclui aqueles que trabalham em um pedaço de terra sob posse e que possui benfeitorias. Acabam, assim, entrando os posseiros nessa concepção de “atingido”, que seriam indenizados pelo valor das benfeitorias realizadas (SILVA; SILVA, 2011).

A perspectiva e a ação do empreendedor, neste caso, são determinadas pela aquisição do domínio, isto é, da propriedade da área. Seguindo a tradição do direito brasileiro que, quando reconhecido o interesse público do empreendimento, concede ao empreendedor o direito de desapropriação, durante largo período as empresas do setor elétrico limitavam-se a indenizar os proprietários das áreas a serem inundadas. Na maioria dos casos não se reconhecia a existência de qualquer impacto social ou ambiental. E o único problema era, por assim dizer, um problema patrimonial fundiário. O tratamento era o de negociação dos valores da desapropriação. Assim, a perspectiva territorial-patrimonialista era, quase sempre, indenizatória (VAINER, 2008).

A expressão mais evidente da predominância desta estratégia nas empresas do Setor Elétrico pode ser lida no fato de que o tratamento da questão era competência – e, em algumas empresas, ainda é – dos departamentos de patrimônio imobiliário. Em poucas palavras, nesta concepção, não há propriamente impactos, nem *atingidos*, e menos ainda qualquer coisa que possa ser entendida como direitos dos *atingidos*; o que há é o direito de desapropriação por utilidade pública exercido pelo empreendedor, cujo departamento de patrimônio imobiliário negociará com os proprietários o valor justo de suas propriedades. Em face deste direito do empreendedor, o único outro direito reconhecido é o direito de propriedade e, nesse caso, um direito de propriedade restringido pela “utilidade pública” que lhe antepõe (Ibidem).

Ainda hoje, porém, em várias circunstâncias, assiste-se à permanência das concepções e estratégias territoriais - patrimonialistas, que buscam circunscrever o problema a duas e exclusivas dimensões: o território atingido é concebido como sendo a área a ser inundada e a população atingida é constituída pelos proprietários fundiários da mesma. Nestas circunstâncias, a ação do empreendedor resume-se a avaliar e negociar as desapropriações, do que se incumbe seu departamento de patrimônio imobiliário (ou similar) (Ibidem).

Uma outra visão é a da concepção hídrica, no qual o atingido passa a ser o “inundado”, ou seja, aquele que, do ponto de vista prático, teve suas terras alagadas. Essa concepção, se bem amplia o conceito reconhecendo também aos não proprietários de terras, mas que nela trabalham, inclui apenas aqueles que perdem suas atividades/terras no limite do reservatório. Relega-se, assim, aqueles

que sofrem com os efeitos do empreendimento devido à proximidade com o projeto a ser executado (SILVA; SILVA, 2011).

Neste caso, atingido passa a ser entendido como “inundado” e, por decorrência, como “deslocado compulsório” – ou, como é corrente na linguagem do Banco Mundial, reassentado involuntário. A concepção hídrica foi fortalecida pela legislação referente a compensações financeiras, uma vez que esta considera que os municípios a serem compensados são aqueles que têm parte de seus territórios inundados. Em muitas ocasiões tem ficado evidente que municípios sem qualquer área inundada podem sofrer mais severamente as consequências da implantação de uma hidrelétrica que municípios com áreas tomadas pelas águas do reservatório, mas isso não é contemplado pela legislação, em virtude da concepção hídrica (VAINER, 2008).

Na prática, a consequência da concepção hídrica tem sido a sistemática omissão diante dos efeitos do empreendimento na vida de populações não atingidas pelas águas, efeitos que podem ser, e em muitos casos têm sido, dramáticos. Na verdade, a concepção hídrica não é senão uma reformulação da concepção territorial-patrimonialista, uma vez que continua prevalecendo a estratégia exclusiva de assumir o domínio da área a ser ocupada pelo projeto, e não a responsabilidade social e ambiental do empreendedor (Ibidem).

Há, ainda, uma terceira abordagem, chamada da “mudança social”, que parte de considerar o empreendimento como um grande deflagrador de mudanças sociais, econômicas, políticas, culturais e ambientais numa região. Nessa perspectiva, o foco deixa de ter ênfase no direito do empreendedor e passa a priorizar o das famílias atingidas (CLEMENTE; LONGHI, 2016).

Adotada principalmente pelos movimentos sociais, como o MAB, o Banco Mundial, a Comissão Mundial de Barragens e a literatura acadêmica, o mérito dessa terceira abordagem é considerar outras dimensões além das financeiras e de recompensas materiais. Leva em conta que todo o processo que envolve a instalação de hidrelétricas, mudança no cenário e remanejamento da população implica em diversos efeitos e impactos nas comunidades ribeirinhas em aspectos também imateriais, como o da cultura, da tradição, da memória, da religiosidade e do simbólico. Notar que as concepções sobre o atingido sofrem alterações



diacronicamente é reconhecer que as pressões da sociedade civil conseguem algum êxito na busca por mudanças no ponto de vista de como esse sujeito e o processo podem ser observados e conduzidos, inclusive repensando concepções sobre desenvolvimento, levando em conta as diversas dimensões que o processo acarreta no local e na vida das pessoas atingidas por barragens. Reside aí também o papel do Movimento dos Atingidos por Barragens, enquanto movimento social, de cobrar e ser sujeito ativo na conquista dessas mudanças (Ibidem).

Vainer (2008) enfatiza que a única forma consistente de superar as concepções que têm como núcleo o direito do empreendedor, e não os direitos das populações afetadas, é entender a natureza do processo social deflagrado pelo empreendimento, processo simultaneamente econômico, político, cultural e ambiental. Trata-se, com efeito, de um processo de mudança social que interfere com várias dimensões e escalas, espaciais e temporais. Neste processo de mudança, além de alterações patrimoniais (novos proprietários) e morfológicas (nova geomorfologia, novo regime hídrico, etc.), instauram-se novas dinâmicas socioeconômicas, novos grupos sociais emergem na região de implantação, novos interesses e problemas se manifestam.

Essas concepções sobre os atingidos por barragens variaram de características e tendências de usos nos últimos 30 anos, de acordo com os contextos políticos e socioculturais do país e também como fruto de discussões e pressões dos diversos setores e das diversas esferas envolvidas. O reconhecimento dos direitos desses sujeitos por parte das instituições responsáveis é pautado pelos princípios a partir dos quais o atingido é concebido (Ibidem).

Silva e Silva (2011) afirmam que, antes de qualquer coisa, o atingido é aquele que de alguma forma sente os efeitos da construção e operação de uma usina hidrelétrica, podendo ou não ser deslocado compulsoriamente para áreas diferentes àquela que ocupava. Ou, então, deslocados para áreas distantes geograficamente do espaço que ocupavam. O deslocamento não se trata exclusivamente da situação de proprietários de terras que serão alagadas pela formação do lago. Existe também o deslocamento de pessoas que não tiveram terras alagadas pelas águas do reservatório, que não eram proprietários, mas que trabalhavam nas áreas inundadas

ou próximas, e que, por este motivo, tiveram suas relações ou condições de trabalho transformadas pela construção do empreendimento.

Os mesmos autores relatam uma série de relações de trabalho que são cessadas com a construção de grandes empreendimentos hidrelétricos: comerciantes fornecedores de produtos a moradores das áreas antes da inundação, trabalhadores artesãos que se utilizavam dos recursos naturais como matéria-prima para produção de seus produtos, trabalhadores assalariados, enfim, cada área inundada possui especificidades e particularidades quanto aos deslocados economicamente. Há, ainda, tão importante quanto, os atingidos que historicamente estão assentados sobre o território a ser inundado: os indígenas, os ribeirinhos, os quilombolas, até mesmo um distrito municipal inteiro, mobilizando contingentes populacionais consideráveis (Ibidem).

Entender o processo como mudança social implica, igualmente, considerar que há dimensões não estritamente pecuniárias ou materiais. Há perdas que são resultantes da própria desestruturação de relações preexistentes, da eliminação de práticas, da perda de valores e recursos imateriais (religiosos, culturais). Por exemplo, as perdas derivadas da dispersão de um grupo familiar extenso, ou da inundação de lugares com importância simbólica – religiosa, por exemplo – para um determinado grupo social (VAINER,2008).

De acordo com Fase & Etern (2011, p. 75), há duas maneiras de se entender quem são os atingidos: a definição hegemônica, isto é, aquela utilizada pela burocracia estatal, pelos empreendedores e consultorias, por um lado, e a definição minoritária dos grupos sociais que se autodenominam atingidos, por outro. A primeira tende a restringir o contingente da população atingida ao menor número possível de pessoas, valor definido em função dos assim chamados “impactos diretos”. A segunda definição inclui, via de regra, um número significativamente maior do que a primeira, uma vez que engloba os grupos sociais atingidos por impactos que foram ignorados pelos técnicos responsáveis pelo EIA/Rima; aqueles que sofrem impactos não contabilizados pelo empreendimento e aqueles que sofrem impactos cumulativos e imprevistos no projeto (como a contaminação a jusante de um rio ou o contingente populacional desempregado na cidade após a conclusão das obras).

Os mesmos autores citados acima constatarem que a definição de atingidos utilizada pelos empreendedores não é coerente com a realidade empírica observada. Ela nasce, antes, de um cálculo do custo-benefício da obra, em que os custos com compensações não devem ultrapassar os ganhos econômicos gerados com a implementação do projeto. Como em última análise os EIA/Rimas funcionam como documentos do empreendedor no sentido de referendar legalmente a realização da obra, os atingidos são definidos em função do menor custo possível. Segundo este cálculo econômico – que deveria ser feito após extensiva investigação sobre quem são os atingidos do ponto de vista deles próprios – os atingidos são uma variável-custo definida *a priori*. Reduz-se, assim, a complexidade da realidade social e restringem-se os direitos humanos, sociais, econômicos e ambientais dos grupos atingidos à mera compensação pela perda do direito à propriedade (FASE & ETTERN, 2011).

Colombera (2015, p. 39) entende que população atingida é aquela que sofre os efeitos do processo de instalação de hidrelétricas independente, de serem ou não, deslocados fisicamente da região do empreendimento.

A questão não é nem tanto conceitual, e sim de resistência das empresas e de quadros técnicos formados nas concepções *territorial-patrimonialista* e *hídrica*, a serem simplesmente indenizatórios (VAINER, 2003). Na prática a utilização destes conceitos reduz o problema somente àqueles atingidos pelas águas associando-os às propriedades.

O modelo corrente de avaliação de impacto ambiental (EIA/Rima) não abre espaço para a consideração de diversidades constituídas e afirmadas no plano coletivo, em termos da construção diferenciada dos códigos que regulamentam o uso dos recursos ambientais e da terra. Também não considera diferenças decorrentes de processos distintos de ocupação territorial. A abordagem empregada pelos elaboradores do EIA se concentra em famílias nucleares e no princípio da propriedade privada, sem considerar os grupos sociais mais amplos e as suas condições de reprodução. Desta forma, são analisadas apenas, além da produção agropastoril, aquelas atividades geradoras de renda (o garimpo e o trabalho assalariado), enquanto a significância das áreas do uso comum e outros sistemas de produção (como a recursagem, o garimpo e o extrativismo intermitentes) não são contemplados. É-se atingido não apenas na perda da sua propriedade, mas também – para se ater tão-somente à valoração dos recursos econômicos - nos outros

múltiplos usos que se faz de parcelas de terra de uso comum (FASE; ETTERN, 2011).

A lógica do empreendedor e consultorias contratadas restringe a definição do atingido à propriedade privada associada a uma família nuclear. Assim, por exemplo, no caso dos reassentamentos compulsórios, troca-se “terra por terra”. Desconsidera-se toda a história da relação daqueles grupos com o território, seus aspectos simbólicos, morais e afetivos. Dimensões incomensuráveis da existência são reduzidas a um valor numérico que contabiliza apenas o valor da terra, omitindo-se quanto à responsabilidade pela total desestruturação dos modos de viver, produzir e ser engendrada pelos projetos (Ibidem).

#### 4.2.2 Deslocamento compulsório das populações atingidas

A capacidade de geração energética do país se apresenta como uma moeda em termos de potencial econômico, de produzir e gerar insumos, de movimentar indústrias e o comércio de bens e serviços. A fonte de energia mais utilizada é a hídrica, com 1267 empreendimentos em operação e que correspondem a 64,43% do total da potência produzida no país (ANEEL, 2017).

As barragens, assim como outros grandes projetos de infraestrutura, são comumente associadas a uma promessa de desenvolvimento e progresso da região visada pelos empreendimentos propostos. Os investimentos em infraestrutura, os empregos gerados, a dinamização da economia local, enfim, os chamados “impactos positivos” de uma barragem são as garantias para o “desenvolvimento”, de acordo com seus apoiadores (NOBREGA, 2011).

Aumentar o potencial energético do Brasil tem sido uma grande preocupação de especialistas desde a década de 1970, quando grandes projetos hidrelétricos começaram a ser implantados no país (BANCO MUNDIAL, 2008). No contexto do regime militar, com a abertura para o capital estrangeiro, o Brasil vivia o processo de instalação das primeiras usinas hidrelétricas, que muitas vezes atendiam a metodologias de trabalho abruptas e feriam os direitos das famílias ribeirinhas. Milhares de atingidos por barragens foram vítimas da ditadura militar, principalmente nos anos 1970, sendo expropriados de suas casas, terras e trabalhos sem qualquer

tipo de direito ou reparação pela construção de barragens, tais como Sobradinho, Itaipiraca, Tucuruí, Itaipu e Passo Real. Os ‘afogados’ não eram reconhecidos como sujeitos de direitos pelas empresas construtoras nem pelo Estado, que considerava os desalojados como uma questão a ser resolvida no âmbito da reforma agrária (ANAB, 2013, p. 7).

A construção de uma barragem normalmente envolve a desocupação de uma grande área de terra com a conseqüente desarticulação de toda a base produtiva de pequenos proprietários, arrendatários, posseiros, índios, enfim, de todos que se reproduzem por meio da apropriação das terras, dos rios e dos recursos naturais que a região oferece. A inundação destas terras implica, portanto, fazer com que desapareça a base física de todo o sistema de reprodução social destas comunidades (PARMIGIANI, 2006).

“Deslocamento” é definido aqui englobando tanto o deslocamento físico quanto o deslocamento dos modos de vida. Em um sentido estrito, deslocamento resulta do deslocamento físico de pessoas que vivem na área do reservatório ou do projeto. Contudo, o alagamento de terras e a alteração do ecossistema dos rios – seja a jusante ou a montante da barragem – também afeta os recursos disponíveis nessas áreas – assim como atividades produtivas (CMB<sup>14</sup> apud VAINER, 2008, p.50).

O Relatório da Comissão Mundial de Barragens (CMB), publicado em 2000, sintetizou os principais problemas envolvidos na construção de barragens, com destaque para o desempenho deficitário das barragens já construídas, para a corrupção e os interesses corporativos envolvidos e para a incompetência institucional na garantia dos direitos dos atingidos (NOBREGA, 2011).

O referido Relatório destacou que:

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 se mostrou 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

---

<sup>14</sup> COMISSÃO MUNDIAL DE BARRAGENS. Barragens e Desenvolvimento: Um Novo Modelo para a Tomada de Decisões. Novembro, 2000.

deslocados. Quanto maior a magnitude do deslocamento, menor a probabilidade de que os meios de subsistência das populações afetadas possam ser restaurados. Populações afetadas que moram perto de represas, bem como pessoas deslocadas e comunidades a jusante, sofreram frequentemente efeitos adversos sobre sua saúde e meios de subsistência, decorrentes das mudanças no meio ambiente e da ruptura social. 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 apud NOBREGA, 2011).

Os percursos dos agentes econômicos para apropriar-se de terras e instalar empreendimentos hidrelétricos utilizam o discurso do desenvolvimento regional, projetos de regularização e contenção de cheias, melhorias na infraestrutura para abastecimento de águas, irrigação e piscicultura e geração de empregos. Os empreendimentos hidrelétricos são voltados para o desenvolvimento de áreas territoriais, ainda não economicamente integradas à economia de mercado (WALDMANN, 1990) ou parcialmente integradas e, supostamente, necessitando de incentivos para inclusão. Para Vainer e Araújo (1992), os empreendimentos identificam regiões inteiras, extensíssimas bacias e ricas várzeas em jazidas energéticas. Entretanto, a lógica privada é implantada quando o espaço cobiçado apresenta potencial para exploração dos recursos e a reprodução do capital (JERONYMO *et al.*, 2012).

Apesar de serem poucas as investigações acadêmicas sobre as implicações sociais de grandes projetos, o conhecimento sobre o assunto é até vasto, mas, por muito tempo foi “[...] de difícil acesso e circulação restrita [...] via de regra tem sido produzido no interior das empresas de consultoria e de instituições de pesquisa por encomenda da Eletrobrás e suas subsidiárias[...]” (SIGAUD, 1989, p. 55). Alguns destes estudos “encomendados” foram desenvolvidos por antropólogos ligados a uma perspectiva aplicada da disciplina, a “Antropologia de Barragens”, e ficaram conhecidos por utilizarem o conceito duvidoso de “impactos sociais”. Para estes pesquisadores, os “impactos” consistem em respostas culturais da população atingida a um certo tipo de intervenção externa, “[...] como se a um estímulo (intervenção) correspondesse uma reação (resposta cultural / impacto) [...]” (SIGAUD, 1986, p. 4). Nesta perspectiva, salienta Viveiros de Castro e Andrade (1988, p. 10), as populações “impactadas” parecem fazer parte do ambiente da obra, que passa a ser o “sujeito”: “Elas [as populações] são naturalizadas, assimiladas a

espécies naturais submetidas a impactos negativos e a manejos paliativos ou criativos: são melhoradas”.

De fato, nas análises contidas nos documentos do setor elétrico, as populações atingidas são tratadas como parte do ambiente da obra. Na verdade, para o setor, elas são parte do sistema social, econômico e cultural que a obra irá impactar. Os volumes 1 e 2 do Plano Diretor de Meio Ambiente do Setor Elétrico publicado em 1990 pela Secretaria Nacional de Energia - Centrais Elétricas Brasileiras do Ministério da Infraestrutura, estão repletos de referências neste sentido. Neste documento os “transtornos” que a obra impõe à população são tratados da mesma maneira que os problemas ambientais. Em uma destas passagens, o documento sugere que o suprimento de energia pode acarretar “[...] rupturas, muitas vezes consideráveis, nos sistemas físico-biótico, socioeconômico e cultural dos locais e regiões em que as instalações de suprimento são implantadas” (ELETROBRÁS, 1990a, p. 18).

Nesse sentido, após análise de vários estudos de caso de implantação de grandes empreendimentos, a pesquisa de Fase & Etern (2011) constatou que o empreendedor, no geral, busca minimizar em termos quantitativos o contingente a ser considerado atingido e, ao mesmo tempo, maximizar os grupos supostamente beneficiados, falando muitas vezes de que seria toda a população brasileira. Os sujeitos beneficiados pelos empreendimentos não são a população brasileira como um todo, como dá a entender a retórica que busca opor minorias à “sociedade nacional”. Aqueles que lucram com a expansão de projetos de desenvolvimento – sejam eles hidrelétricas, estabelecimentos industriais ou projetos de agronegócio – vivem nos centros urbano-industriais, longe dos impactos causados por tais obras. O modelo de desenvolvimento norteador do investimento público nestes empreendimentos é caracterizado por uma profunda desigualdade ambiental, impondo custos altíssimos, porém subdimensionados a parcelas significativas da população. Os autores observaram em todos os casos que as categorias adotadas nos Estudos de Impacto Ambiental (EIAs) não fazem justiça à complexidade da apropriação social do espaço pelos atingidos.

Esta política, extremamente autoritária, procura ganhar legitimidade junto à sociedade manipulando favoravelmente em seu discurso elementos como o “progresso” e o “desenvolvimento econômico”. Este tipo de discurso dificulta muito a

luta das comunidades que são atingidas pelas barragens, pois, praticamente inviabiliza a adesão de outros segmentos sociais contra a implantação dos projetos. Para a população atingida, é muito complicado se contrapor a um discurso que coloca a energia elétrica como uma grande fonte de “desenvolvimento” e uma via para a melhoria da qualidade de vida de toda a população (PARMIGIANI, 2006).

Para legitimar projetos hidrelétricos potencialmente destrutivos em regiões distantes dos grandes centros consumidores, seus apoiadores têm mobilizado uma estratégia retórica que recorre às ideias de bem-comum e interesse nacional subjacentes a estas obras. Interesses localizados, corporativos, ligados à indústria barrageira, são apresentados como o “interesse nacional”. Constrói-se uma noção de desenvolvimento que não introduz ao cálculo dos seus custos os prejuízos ambientais e sociais causados pelo empreendimento proposto. O sacrifício das comunidades locais e da “natureza” é o preço – barato – a se pagar pela garantia do desenvolvimento do país. As pessoas que ocupam os lugares mapeados são quase sempre desqualificadas sob o olhar dos empreendedores, que passam a se apresentar como verdadeiros portadores da modernização e do progresso (NOBREGA, 2011).

Esse discurso transforma-se, assim, em um poderoso instrumento de anulação das diferenças porque dissimula o real e busca fazer com que os conflitos, provocados pelas construções de barragens, cedam lugar a uma suposta harmonia fundada na ideia do “bem comum”, ou seja, na ideia de que o pretense progresso almejado por aquele modelo será usufruído por toda sociedade. O Estado, autor da obra, é falsamente identificado com a “sociedade” brasileira abstrata, e as sociedades concretas são postas como objetos para o Estado (CASTRO e ANDRADE, 1988, p.10).

Deste modo, o discurso do progresso apaga todas as diferenças e engendra uma lógica unificadora que busca a identificação de todos os sujeitos sociais com a imagem da classe dominante. A demanda de energia está associada a um modelo de desenvolvimento econômico que tem privilegiado, principalmente, as grandes empresas nacionais e multinacionais. Grande parte da energia elétrica produzida no Brasil é vendida a estas empresas a preços subsidiados. Existem ainda interesses de outros grupos empresariais que exercem forte pressão sobre o governo: “[...] empresas de consultoria encarregadas do planejamento do setor, algumas das



maiores empresas da construção civil do país, empresas que produzem equipamentos elétricos e empresas que necessitam de muita energia para se implantar [...]” (SIGAUD, 1989, p.57).

São os interesses destes grupos empresariais que estão em jogo quando o tema é energia. Os interesses particulares destes grupos privados são transformados, pelo discurso, em interesse geral da nação e em nome do “bem comum”, do progresso da “nação”, justifica-se, para o restante da sociedade, um processo decisório que dispensa a participação da população atingida e favorece métodos coercitivos e violentos na implantação de tais empreendimentos (Ibidem, p. 110).

Em última instância, a política do setor energético acaba por subordinar a própria liberdade de decisão sobre a permanência ou deslocamento da comunidade à ideia de um suposto “bem comum”. Tal subordinação, definida por Hannah Arendt como uma negação da liberdade humana, é uma ilusão que só pode ser mantida mediante o uso da violência, e os maiores crimes contra os direitos humanos, ensina Arendt, buscaram sempre justificativa no fato de que o direito equivale ao que é bom e útil para um todo em contraste com as partes. Assim, as “medidas preventivas e negociadas” que são apresentadas pelo setor como medidas “destinadas a resolver conflitos emergentes”, somente podem ser compreendidas como medidas destinadas, de fato, a reduzir a resistência da comunidade e legitimar a violência que, inevitavelmente, se abate sobre os atingidos (PARMIGIANI, 2006).

Sobre este aspecto, a mudança social gerada nestes casos pode ser vista como uma operação política de *desterritorialização-reterritorialização*, considerando que a instalação de uma barragem também é uma “novidade” no “lugar”, que impõe uma série de transformações locais na territorialidade das pessoas (CARVALHO, 2009, p.53).

Desse modo, o deslocamento espacial apresenta duas faces, implicando, ao mesmo tempo, em um processo de desestruturação e posterior reestruturação das relações sociais e da organização territorial. Resulta, em outros termos, no abandono de um espaço construído, que comporta uma infraestrutura básica já montada, tanto para fins produtivos como para moradias e atividades comunitárias como a educação básica, as atividades religiosas e de lazer, entre outros aspectos.

[...] Assim, tal processo de deslocamento demanda a necessidade de readaptação a um novo ambiente físico e social através da reestruturação de tudo o que foi deixado para trás (BLOEMER, 2001) (COLOMBERA, 2015). Dizem Carvalho & Medeiros (2009, p.63) nesse sentido:

O lugar tem, para as comunidades atingidas, significados e simbolismos que fazem parte das suas histórias de vida familiar - comunitária e de trabalho. A obrigação em sair do lugar, onde quase sempre - como são os casos que observamos aqui -, a esfera familiar reside há várias décadas, pode ser vista como uma forma de violência, não física, mas psicológica e social [...] não bastassem às transformações, contingentes ao momento atual da humanidade – percebidas no “próprio” lugar e em “sua” comunidade -, a transferência de um “lugar” para *outro* “lugar”, a que são obrigados os atingidos por barragens, produz um leque ainda maior, para o indivíduo, de incertezas e indefinições com relação ao futuro.

Nesse sentido, Nobrega (2011, p. 131) enfatiza que entre os atingidos por barragens não estão apenas os que já sofreram os prejuízos causados pela construção destes empreendimentos, mas também os grupos e comunidades ameaçados por projetos de barragem, independentemente das possibilidades reais de sua execução. Por todo o país, projetos fantasmagóricos mantêm pessoas em estado de alerta e tensão, com a proposta de barramento de um rio significativo para elas.

Nobrega (2011, p. 134) cita autores como Carlos Vainer e Shiv Visvanathan, que

...destacam a dimensão de violência e o substrato de intolerância presentes em projetos de desenvolvimento, como as barragens. A violência está presente também na suposta inevitabilidade do deslocamento, ao qual não se apresenta outra opção: é compulsório, forçado. Decisões políticas travestidas de critérios técnicos, geralmente pautadas por grandes corporações, tais como empreiteiras, são tomadas de antemão e só depois apresentadas à sociedade. Quando existem, os mecanismos de participação popular são transformados em meras formalidades legitimadoras dos empreendimentos. A opção de rechaçar o empreendimento ou de considerar outras alternativas viáveis, embora previstas, são inoperantes. Quando a notícia da necessidade de deslocamento chega aos potenciais atingidos, as possibilidades de reversão ou mudança nos planos são possíveis, mas limitadas, mesmo quando há, para os proponentes, o ônus político advindo da intensa mobilização popular.

A redução simbólica dos grupos sociais atingidos a custos financeiros de uma obra é o que funda a difusão da ideia – por parte dos empreendedores e governos que financiam as obras - de que os grupos sociais atingidos seriam “entraves” ou

“gargalos” ao desenvolvimento. Este cálculo nunca “internaliza” de fato os custos sociais reais das obras, que são sistematicamente negligenciados pelas empresas. As lutas de resistência dos movimentos – que se opõem à socialização dos custos e muitas vezes obrigam as empresas a incorporarem suas demandas legítimas – são ressignificadas como “entraves” pelos grupos econômicos interessados nas obras (FASE; ETTERN, 2011).

A migração provocada pelo setor elétrico não é estrutural, podendo ser desestruturante, especialmente por ser compulsória. Por não ser uma opção, afeta assim a reprodução social dos agricultores, seus projetos individuais e familiares, interrompendo o “ciclo de desenvolvimento dos grupos domésticos” (BAGGIO, 2003).

Segundo Bloemer (2001), a instalação dessas obras provoca um reordenamento territorial regional, sendo requisitados espaços onde estão assentadas as “populações locais”. Em decorrência, cabe a elas abandonar os lugares historicamente ocupados e migrar compulsoriamente em busca de outros, onde possam se estabelecer. Desse modo, tal deslocamento espacial apresenta duas faces, implicando, ao mesmo tempo, em um processo de desestruturação e posterior reestruturação das relações sociais e da organização territorial. Resulta, em outros termos, no abandono de um espaço construído, que comporta uma infraestrutura básica já montada, tanto para fins produtivos como para moradias e atividades comunitárias.

No caso de populações rurais, mais comumente afetados por esses projetos de produção de energia, tem ocorrido a destruição e perda do acesso às suas áreas de produção e captação de recursos naturais e de postos de trabalho, do rompimento do tecido social comunitário, além da mutilação ou total transformação de espaços simbolicamente mapeados. A tarefa de viabilizar a retirada dos moradores das áreas requisitadas para a implantação de hidrelétricas vem sendo assumida pelos empreendedores dessas obras, através de ações expropriatórias das terras, que são indenizadas financeiramente, trocadas por outras terras ou pelo acesso a reassentamentos individuais ou coletivos, por parte do segmento social removido da área expropriada (BAGGIO, 2003).

Para Bloemer (2001), a indenização se constitui em uma solução individual e de caráter patrimonialista, favorecendo a dispersão das unidades familiares e desobrigando o setor elétrico de qualquer acompanhamento ou assistência durante a readaptação dos atingidos. Isso coloca em risco as condições de reprodução social das famílias rurais afetadas e dificulta a realização dos projetos familiares. No caso dos segmentos rurais, essa assistência deve estar voltada especialmente para a retomada do processo produtivo agropecuário, levando-se em conta, entre outros aspectos as diferenças ambientais a serem enfrentadas, bem como as dificuldades de penetração no novo mercado regional. Do mesmo modo, merecem atenção especial os beneficiados com carta de crédito para aquisição de terra. Sua maior vulnerabilidade às mudanças decorrentes da implantação das obras em questão tem a ver, especialmente, com sua condição de não proprietários das terras anteriormente ocupadas e, em consequência, via de regra, como não gestores dos sistemas produtivos dos quais comportam.

Silva & Moret (2012) citam que a administração de um reassentamento, além de considerar o número de pessoas afetadas, deve também considerar a severidade das consequências, pois os impactos não se limitam aos trasladados fisicamente, mas podem também afetar a *população anfitriã* e ter um efeito de ondulação em uma área mais ampla como resultado das perdas ou rompimento das atividades econômicas.

#### 4.3 OS CONFLITOS EM TORNO À IMPLANTAÇÃO DE USINAS HIDRELÉTRICAS E OS LIMITES IMPOSTOS PELO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Para que se possa interpretar e compreender adequadamente a arena dos conflitos em torno ao licenciamento ambiental de usinas hidrelétricas, é importante contextualizar brevemente o cenário econômico e político brasileiro, principalmente no que tange às movimentações ocorridas ao longo dos últimos quinze anos. O período compreendido entre os anos de 2003 a 2014 foi caracterizado pelo crescimento econômico e pela adoção de políticas públicas voltadas à sua aceleração e à redistribuição de renda em benefício dos setores mais pobres, o que diminuiu significativamente a pobreza e a desigualdade. Apesar deste período ter

sido marcado pela implantação e manutenção de políticas públicas sociais importantes, do ponto de vista de proteção ao meio ambiente não só não foi caracterizado por avanços significativos, senão que houveram retrocessos importantes.

A partir de 2014, o país entrou numa crise econômica derivada, em parte, do contexto internacional desfavorável e, em parte, de ações políticas internas, configurando um quadro de perda do crescimento e amplo desemprego.

A partir de 2016, a mudança de condução do governo federal implicou a forte retomada de um projeto político tipicamente neoliberal focado, em primeiro lugar, em reformular a relação capital-trabalho em franco prejuízo dos trabalhadores ativos e inativos, de maneira que em pouco tempo salários e benefícios estão sendo reduzidos e direitos conquistados ao longo de décadas estão sendo perdidos, com tendência a piorar. Operam nesse sentido, entre outros, a aprovação da Reforma trabalhista e da nova lei de terceirizações, assim como a anunciada reforma da previdência. Em segundo lugar, a retomada neoliberal significa a reafirmação da centralidade econômica do capital financeiro e do agronegócio voltado à exportação, em detrimento de setores econômicos voltados para o mercado interno e geradores de emprego, privatizações de empresas públicas e recursos naturais estratégicos que são mal vendidos a capitais estrangeiros e, fundamentalmente, a drástica diminuição do uso social do gasto público, que limita a provisão de serviços fundamentais como os de educação e saúde em prejuízo da maioria da população, no mesmo momento em que o governo amplia subvenções, isenções fiscais e perdão ou refinanciamento de dívidas a empresas privadas (MILAN, 2016; POCHMANN, 2017).

No que tange à proteção do meio ambiente e recursos naturais visando à manutenção do equilíbrio ecológico do ambiente, compreendido como um direito-dever fundamental, bem como à distribuição social desigual dos riscos e impactos ambientais negativos decorrentes das políticas públicas adotadas, as consequências desse modelo de desenvolvimento e dessa política econômica se tornam cada vez mais preocupantes.

Apesar de o setor elétrico ter presumidamente incorporado as questões socioambientais nos processos de implantação de hidrelétricas, Vainer (2007, p. 120) afirma que não se pretende sugerir que a Eletrobrás, as empresas federais e estaduais incorporaram plenamente e, menos ainda, traduziram em suas práticas de

planejamento e execução a necessidade de rever a matriz energética brasileira e a opção pelos grandes projetos; tampouco parecem ter sido capazes de contemplar de maneira consistente a exigência de uma avaliação mais adequada dos custos sociais e ambientais desses projetos. Pelo contrário, os progressos assinalados quase sempre ocorreram por pressões externas ao setor elétrico, que se comportava, salvo honrosas exceções, de forma defensiva, reativa e tímida.

Paralelos à estrutura decisória, organizam-se movimentos das famílias e comunidades atingidas pelas experiências de deslocamento compulsório, pela exposição aos riscos ambientais dos empreendimentos e pela interrupção de seu acesso a determinados recursos naturais. Exemplos de destaque, neste caso, são: o MAB (Movimento dos Atingidos por Barragens), além das inúmeras associações e mobilizações locais resistentes à construção dos empreendimentos (TEIXEIRA, 2005).

Um documento elaborado pelo Banco Mundial, intitulado “Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate” (2008, p. 14), reconhece a total falta de participação da população atingida na tomada das decisões no processo de instalação de usinas desde o regime militar<sup>15</sup>.

No período pós-64, com a ausência de participação da sociedade civil nas decisões e com o monopólio estatal do setor elétrico, os atores locais ficavam completamente isolados e vulneráveis às decisões tomadas pelas empresas do setor. Essas, por sua vez, ignoravam os direitos das comunidades locais impactadas pelas hidrelétricas e, acreditando defender um interesse social maior da sociedade brasileira, implantavam as usinas ao menor custo possível. O benefício refletia-se em tarifas menores, mas com altos custos sociais e ambientais locais que se estendiam a longo prazo.

Atualmente, nos mais diferentes países do mundo, a exemplo do Brasil, têm sido frequentes 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, como para outros fins, tais como a irrigação, abastecimento de água, controle de cheias, ou para múltiplos objetivos.

---

<sup>15</sup> Embora haja o dever constitucional estabelecido na Constituição Federal de 1988 de assegurar a participação democrática e demonstrar que ela é um princípio do direito ambiental que está presente nas legislações e políticas ambientais, como a Política Nacional do Meio Ambiente, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, a Política Nacional de Recursos Hídricos, por exemplo.

De um lado, a construção de barragens é justificada por sua contribuição para o desenvolvimento - pela oferta de eletricidade, insumo básico do bem-estar e da produção na sociedade contemporânea, pelo incremento da produção de alimentos e produtos agrícolas de modo geral graças à irrigação, pelo controle de enchentes cujas perdas econômicas e de vidas são dramáticas, pelas hidrovias que propiciariam enormes ganhos para as populações ribeirinhas e para as economias regionais e nacionais. Os defensores das barragens, sobretudo para uso energético, acionam também argumentos ambientais, ao lembrarem que a geração hidrelétrica utiliza um recurso renovável (água) e que é “limpa” ao não queimar nenhum tipo de combustível (CDDPH, 2010).

De outro lado, as barragens são criticadas por seus impactos ambientais e mudanças sociais negativas, como, entre outros, a inundação de terras férteis, a destruição de florestas e de patrimônio genético, o alagamento de cidades e infraestruturas, o deslocamento compulsório de pessoas, e a degradação das condições de reprodução sociocultural de populações tradicionais (Ibidem).

Igualmente grande tem sido a controvérsia acerca da distribuição dos custos e benefícios destes empreendimentos, embora quase todos reconheçam que as regiões de implantação normalmente arcam com os custos dos impactos sociais e ambientais negativos, e que os benefícios muitas vezes concentram-se nas grandes cidades e regiões mais desenvolvidas.

O acirramento dos conflitos e da polêmica no início dos anos 2000 pode ser creditado à convergência de dois vetores: o crescimento do ambientalismo e os movimentos das populações atingidas. Em escala internacional, esta convergência 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 (CDDPH, 2010).

Em resposta a estas pressões, e buscando fazer face à algumas das reivindicações levantadas pelos movimentos de resistência e pelos críticos, assistiu-se à implantação progressiva de mecanismos legais e agências que deveriam regular a implantação de barragens, com antecedentes desde os anos 80 do século XX.

Avaliações de impacto ambiental, audiências públicas, novas normas para a implantação de hidrelétricas são resultados deste 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 este tipo de projeto (CDDPH, 2010).

A questão dos impactos sociais e ambientais de barragens vem constituindo, pois, desde a segunda metade da década de 1980, tema de crescente importância no debate internacional e nacional. Governos e agências nacionais de cooperação, agências multilaterais, instituições financeiras, organizações empresariais e profissionais, nacionais e internacionais, organizações não governamentais ambientais e de defesa dos direitos humanos, movimentos sociais e centros de pesquisa têm produzido um enorme cabedal de conhecimentos, análises e propostas (CDDPH, 2010).

Vainer (2004) afirma que estudos de impacto de grandes barragens - destes exigidos pela legislação ambiental brasileira para licenciar grandes empreendimentos ou por agências multilaterais como condição para oferecer seu apoio financeiro - costumam ter um capítulo sobre o "social" ou sobre o chamado "meio ambiente socioeconômico". A leitura destes capítulos revela-se experiência extraordinariamente monótona: por mais diferentes que sejam as realidades econômicas, políticas, culturais e sociais das áreas onde as barragens serão implantadas, os estudos se parecem uns com os outros tanto quanto duas gotas das águas que serão represadas. São, pois, estudos burocráticos, que se bem trazem muitos dados não informam o substantivo, pois ao não considerar em toda sua dimensão o drama das pessoas cujas vidas serão negativamente afetadas pelos empreendimentos nem formular as alternativas de fundo, não apresentam os termos reais do que está em jogo.

Nesta medida, os métodos convencionais de avaliação de impacto adotados correntemente nos EIA/RIMAs têm sido incapazes de retratar a injustiça ambiental contida em determinados projetos, servindo, implicitamente, à legitimação de ações e impactos inaceitáveis se consideradas apropriadamente as dimensões socioculturais. Com mais razão ainda não permitem uma avaliação que possa levar, eventualmente, à suspensão de determinados empreendimentos, por redundar, caso fossem executados, em custos incalculáveis para o meio ambiente e para a



população ou a ações compensatórias e mitigadoras devidamente discutidas e negociadas. Aqueles métodos têm sido, em consequência, mais facilmente apropriados pelos interesses econômicos envolvidos no projeto e na própria elaboração repetida de estudos de impacto formalmente padronizados e socialmente vazios (FASE; ETTERN, 2011).

Segundo Rammé (2014, p. 120), o principal instrumento jurídico de que dispõe o ordenamento constitucional brasileiro para prevenção de riscos ambientais significativos (estudo prévio de impacto ambiental – EPIA) tem se mostrado prisioneiro de concepções tecnicistas, servindo, na maioria das vezes, para legitimar obras de interesse econômico e político, desconsiderando as desigualdades de classe e de poder que operam na sociedade como base para a injustiça ambiental, bem como a falta de neutralidade do Estado.

Nesse sentido, assiste-se no cenário político brasileiro uma ofensiva permanente voltada à flexibilização das normas de proteção ambiental existentes<sup>16</sup>. Não raro, diversos setores da sociedade, em razão de interesses econômicos específicos, expressam o entendimento de que as normas protetivas do ambiente são um verdadeiro entrave ao desenvolvimento do país (RAMMÉ, 2014).

Em estudo intitulado *Projeto de Avaliação de Equidade Ambiental como instrumento de democratização dos procedimentos de avaliação de impacto de projetos de desenvolvimento* (FASE; ETTERN, 2011), essa questão é amplamente debatida. Segundo aponta o estudo em questão, é crescente a ofensiva de setores do governo federal e o *lobby* de empreiteiras e determinadas empresas em favor de uma flexibilização dos licenciamentos ambientais no país e de uma desconstrução paulatina da legislação ambiental federal e estadual (Ibidem).

O discurso da flexibilização se apoia na ideia de agilização e desburocratização do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), tornando-o mais ágil e eficiente, o que induz a ganhar adeptos por passar a ser visto como algo positivo pela opinião pública. Na prática, contudo, o que se percebe é que o verdadeiro objetivo não é pura e simplesmente a desburocratização administrativa,

---

<sup>16</sup> A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 65 e o Projeto de Lei (PL) 3729/04 são exemplos de propostas destinadas à flexibilização do licenciamento ambiental.

mas sim a redução máxima dos níveis protetivos de modo a possibilitar uma maior exploração econômica do ambiente e dos recursos naturais (Ibidem).

A lógica da flexibilização surte efeitos também no âmbito de aplicação e interpretação das exigências legais vigentes, sobretudo no âmbito administrativo, sendo comum a aceleração da liberação de licenças ambientais, especialmente quando o objeto do licenciamento são grandes projetos voltados ao desenvolvimento nacional. Muito embora se possa pensar que a flexibilização da proteção normativa do ambiente gera consequências negativas exclusivamente aos recursos naturais e aos serviços ecológicos essenciais, a realidade mostra que, em curto prazo, as consequências são ainda mais graves no cenário social (Ibidem).

A lógica da flexibilização protetiva do ambiente permite que a socialização dos custos e riscos ambientais impere, atingindo de modo muito mais agressivo as populações pobres e aquelas cujo modo de vida mantém relação e dependência diretas com o ambiente em que vivem (como indígenas, quilombolas, extrativistas, pescadores tradicionais etc.). Isso se dá, sobretudo, por serem esses grupos humanos “[...] menos capazes de se fazer ouvir no espaço público e de se deslocar para fora do circuito de risco” (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 78).

Por outro lado, no âmbito do constitucionalismo brasileiro, é crescente o reconhecimento doutrinário de um *marco jurídico-constitucional socioambiental*, resultado da convergência necessária da tutela dos direitos sociais e dos direitos ambientais em um mesmo projeto jurídico-político. Disso resulta o reconhecimento da necessidade de fortalecer a noção de um Estado Socioambiental (e Democrático) de Direito brasileiro, no qual a segurança ambiental e a participação dos governados no exercício do poder político assumem papéis centrais. Contudo, o atual marco jurídico-constitucional socioambiental brasileiro não se coaduna com a realidade prática. Daí a afirmação de um Estado Socioambiental em crise, já que se identificam barreiras quase insuperáveis nos campos político, econômico e administrativo para sua concretização efetiva, para além do campo teórico (RAMMÉ, 2014).

O atual sistema de Avaliação de Impactos Ambientais no Brasil não parece mais adequado para a realidade de um grande número de projetos e, conseqüentemente, de uma pressão política mais intensa para acelerar a emissão

de licenças ambientais. O relatório do Banco Mundial (2008), ao tratar dos procedimentos adotados para o licenciamento ambiental no Brasil, afirma que o principal problema na AIA brasileira é a falta de um plano integrado nas políticas públicas do país e propõe uma maior divisão de poderes na área e a disponibilidade para a resolução de conflitos dos vários atores envolvidos. De acordo com o relatório, a existência de críticas sobre o atual modelo de condução do processo de AIA vem da necessidade de uma maior transparência, publicidade e agilidade em apresentar os resultados à sociedade e para definir os requerimentos a serem cumpridos pelos empreendedores (CARMO, 2016).

Rammé (2014) aponta que se torna possível evidenciar os equívocos e falhas do atual modelo de avaliação dos empreendimentos potencialmente causadores de significativos impactos ambientais no Brasil, especialmente no que se refere à distribuição desses impactos no cenário social das populações direta e indiretamente atingidas. O autor cita que, neste particular, merecem especial ênfase os licenciamentos ambientais dos projetos e empreendimentos que integram o Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, criado no ano de 2007 pelo governo federal brasileiro.

Rammé (2014, p. 126) aponta também que a atual metodologia de avaliação dos projetos é falha, porquanto não incorpora adequadamente às avaliações de significativo impacto ambiental a dimensão social dos riscos, ou seja, de que modo se dá a distribuição dos impactos ambientais entre os grupos sociais direta e indiretamente atingidos, ou seja, de que forma os impactos repercutem sobre os modos de vida, trabalho, subsistência e cultura dessas populações. As referidas questões, intencionalmente ou não, são inadequadamente avaliadas no modelo brasileiro.

O descompasso existente no que tange ao número de pessoas atingidas, direta e indiretamente, pelos impactos ambientais dos empreendimentos ocasionados é outro dado que impressiona. O número de atingidos, segundo os estudos oficiais de avaliação de impacto ambiental, é significativamente menor quando comparado com os números que os grupos locais atingidos entendem como correto (Ibidem).

#### 4.4 OS DIREITOS DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS E A RESISTÊNCIA FRENTE AO DESLOCAMENTO COMPULSÓRIO

De acordo com Flores (2009, p. 26), a perspectiva tradicional e hegemônica dos direitos confunde os planos da realidade e das razões na mesma Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. O Preâmbulo da Declaração diz, primeiramente, que os direitos humanos devem ser entendidos como um ideal a conseguir. Concretamente, diz que estamos perante o

...ideal comum a atingir por todos os povos e todas as nações, a fim de que todos os indivíduos e todos os órgãos da sociedade, tendo-a constantemente no espírito, se esforcem, pelo ensino e pela educação, por desenvolver o respeito desses direitos e liberdades e por promover, por medidas progressivas de ordem nacional e internacional, o seu reconhecimento e a sua aplicação universais e efetivos tanto entre as populações dos próprios Estados membros como entre as dos territórios colocados sob a sua jurisdição (ONU, p. 4, 2009).

Temos os direitos como algo que nos impulsiona à criação de direitos, com o objetivo de outorgar-lhes um reconhecimento e uma aplicação universal (ou seja, o que os direitos significam para tal perspectiva tradicional).

O mesmo autor cita que, poucos parágrafos depois, nos famosíssimos artigos 1.º e 2.º da Declaração, já não se fala de um “ideal a conquistar”, mas de uma realidade já alcançada: “artigo 1.º - todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade”. E, no artigo 2º, se diz:

...todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação (ONU, p. 5, 2009).

Os direitos, portanto, são algo que já temos pelo fato de sermos seres humanos absolutamente à margem de qualquer condição ou característica social. Segundo Flores (2009), é necessário não só reconhecer o direito no aspecto formal, mas sim, garantir condições de acesso efetivo ao exercício do direito.

Gonçalves (2017, p. 116) cita que o licenciamento ambiental se propõe a proteger o meio ambiente, ao acompanhar e regular atividades que possam causar

degradação ambiental, porém questiona o que seria o meio ambiente resguardado pelo licenciamento. De acordo com a Lei nº 6.938/1981, “é o conjunto de condições, leis, influências e interações e ordem química, física e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. É evidente, portanto, que todas as gentes que possam vir a ser, de alguma forma, afetadas por ações e empreendimentos, estão incluídas no meio ambiente e estão, portanto, sob o resguardo do licenciamento ambiental. Desta forma, a autora demonstra que o processo de licenciamento ambiental em si, em sua base legal, enseja negação de direitos da população atingida pelos empreendimentos hidrelétricos.

Sobre a existência dos direitos humanos e sobre violação destes, há um consenso na sociedade hegemônica. Isto porque os direitos humanos estão inseridos na lógica que permeia esta sociedade, afinal, os direitos humanos foram, por muito tempo, de cada pessoa, individualmente (GONÇALVES, 2017).

Em 2010, o CDDPH, através da Comissão Especial de Atingidos por Barragens, reconheceu que existe um padrão nacional recorrente de violações de direitos humanos na construção de barragens para a geração de energia elétrica. Os estudos de caso realizados pela Comissão 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.

A ausência de legislação que reconheça e garanta os direitos das populações atingidas, a falta de uma atuação do poder público para implementar estes direitos, a precariedade e a insuficiência dos estudos ambientais realizados pelos governos federal e estaduais, e a definição restritiva e limitada do conceito de atingido adotados pelas empresas, são os principais fatores que causam as violações de direitos humanos (CDDPH, 2010).

Neste aspecto reproduzem-se ideias e práticas não muito diferentes daquelas vivenciadas no velho modelo de desenvolvimento, onde as grandes obras de infraestrutura continuam sendo alternativas prioritárias para a promoção e expansão da fronteira política e econômica do capitalismo (privado e estatal), para as regiões relativamente isoladas (COLOMBERA, 2015).

Tem avançado a normatividade no âmbito internacional e nacional a tratar da proteção ao meio ambiente e aos direitos das populações atingidas pela construção de barragens. A matéria exige o entrelaçamento das normas de direitos humanos e de direito ambiental, em interpretação que reconheça a interdependência de ambas, nos moldes do que preconiza a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969) (CDDPH, 2010).

No Brasil, até o início dos anos 1980, eram praticamente inexistentes instrumentos normativos que garantissem direitos humanos ou ambientais. Desde então esses vêm sendo paulatinamente reconhecidos pela ratificação de tratados ou convenções internacionais, pela Constituição Federal de 1988 e por vasta produção normativa (*Ibidem*).

Assim, destacando os principais instrumentos internacionais vigentes no Brasil 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)<sup>17</sup>.

Segundo o relatório da CDDPH (2010, p. 21), de um lado, é possível afirmar que, 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. De outro lado, porém, é possível identificar limitações, omissões ou insuficiências no sistema normativo existente, o que, na prática tem impedido ou dificultado o pleno exercício dos direitos acima referidos.

---

<sup>17</sup> Ressalta-se que a assinatura de uma convenção pelo país não significa que ela já seja incorporada no sistema de direitos. Ela terá de ser convertida em projeto de lei ou decreto, ratificada e promulgada. Por exemplo: OIT 169 - (PDL) nº 34/93 sancionou o texto da Convenção em 19 de junho de 2002. Assinada pelo executivo em 1991, o PDL passou pela câmara em 1993 e ficou parado no Senado até 2000. Foi proposta uma emenda pelo então senador Romeu Tuma para excluir a expressão dos termos “povos” e “territórios” que acabou não aprovada e ela foi promulgada pelo Decreto 5051 de 2004 pelo então governo Lula.

A literatura, a experiência nacional e internacional, assim como os casos examinados pela Comissão Especial apontam, de maneira inequívoca, 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 (CDDPH, 2010).

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 (Ibidem).

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).

Usinas hidrelétricas (UHE) passaram a ser construídas no Brasil desde o final do século XIX; porém, o questionamento e ações de resistência frente à construção destes empreendimentos se deram, de forma mais incisiva, a partir da segunda metade da década de 70 do século XX (FOSCHIERA, 2010).

O tema da instalação de usinas hidrelétricas está constantemente sendo trazido para o debate público, principalmente pelo projeto do Estado brasileiro em explorar esse tipo de geração de energia, aproveitando o potencial dos rios existentes. Juntamente com isso, questões sociais — como o impacto ecológico e o deslocamento das populações — são discutidas, relacionadas ao fenômeno de

construção de um grande empreendimento como esse (DERROSSO; ICHIKAWA, 2013).

Na literatura nacional e internacional, e na própria legislação ambiental emergente, a resistência das populações foi um dos principais motivos para que o setor elétrico buscasse mais conhecimento sobre o assunto e revisasse algumas atitudes, de modo a minimizar os conflitos (SILVA; MORET, 2012).

Vista como um fenômeno sócio-político, a construção de usinas hidrelétricas coloca em pauta as formas sociais de intervenção no espaço; a distribuição dos recursos naturais; a divisão dos custos e benefícios decorrentes das obras e as distintas visões e significados articulados pelas diferentes formas técnicas que disputam poder e legitimidade na apropriação do território (ACSERALD, 2004a). Assim, é somente a partir das mobilizações locais e dos movimentos organizados pelas populações “atingidas” que se evidencia a natureza essencialmente política das ações do Setor Elétrico. Através das estratégias e questionamentos colocados pelas populações atingidas, a barragem deixa de ser um projeto meramente técnico para se evidenciar enquanto projeto político (TEIXEIRA, 2005).

No período da ditadura militar no Brasil (1964-1985) ocorreu uma desarticulação política, principalmente no que tange aos sindicatos e aos partidos políticos, deixando a população à mercê das deliberações do governo. Na década de 1970 houve então um endurecimento das políticas repressivas, o governo retirava assim grande parte dos direitos civis e políticos da população. Eunice Durham (1984) argumenta que os movimentos sociais são uma forma específica de mobilização popular com espaço próprio, diferente dos partidos e sindicatos. No contexto brasileiro, a impossibilidade de participação partidária e sindical apenas fortaleceu os movimentos sociais que se articulavam em grupos de base, como as associações de bairro e as comunidades eclesiais de base (CEBs). Em sua maioria, esses movimentos eram horizontais, não possuíam hierarquia partidária, o que acarretava um maior diálogo entre seus/suas participantes (ALVES, 2015).



#### 4.4.1 O Movimento dos Atingidos por Barragens

No início das construções de hidrelétricas as populações ribeirinhas não possuíam uma articulação efetiva sobre suas carências, não apresentavam reivindicações claras a respeito de suas terras, ocasionando assim uma inexistência de propostas indenizatórias ou qualquer outro tipo de auxílio. Assim, muitas dessas famílias sem ter onde morar e do que se alimentar – já que produziam seus alimentos em suas terras – migraram para as cidades a fim de procurar trabalho e moradia, o que ocasionou num aumento substantivo das favelas, das populações marginalizadas, as quais não tinham acesso à infraestrutura básica, como saneamento, moradia, acesso a meios de transporte; e aglomeravam-se em barracos sem qualidade de vida. Tal inexistência de ressarcimento não se delongou. As populações ribeirinhas, insatisfeitas com o ocorrido, se mobilizaram com o objetivo de lutar por uma indenização justa de suas terras (ALVES, 2015).

A principal reivindicação do Movimento dos Atingidos por Barragens logo após seu surgimento, que remonta à década de 70, era o ressarcimento através de indenização justas:

“[...] das perdas a que estavam sujeitos com a construção das usinas”. Logo adiante as famílias avançaram no debate da indenização no sentido de que tinham o direito de continuar na terra, sendo agricultores, produzindo seu próprio alimento. Ou seja, a indenização não poderia ser qualquer coisa, deveria garantir a permanência na terra. Por isso a principal bandeira de reivindicação passou a ser TERRA POR TERRA” (MAB, 2013)

Um dos olhares sobre o surgimento do Movimento dos Atingidos por Barragens coloca que o MAB teve início no final da década de 1970, ainda na ditadura militar. Em 1978, em assembleia, convocada pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) da Igreja Católica, com o apoio de membros da Igreja Luterana e dos sindicatos de trabalhadores rurais, agricultores expropriados de suas terras pela construção da hidrelétrica de Itaipu, no Paraná, criaram o Movimento Justiça e Terra por indenização justa de suas propriedades. Em 1980, acamparam diante do escritório da empresa construtora exigindo negociação sobre as indenizações. Foi o primeiro acampamento da história dos atingidos do país, uma prática recorrente até os dias atuais (ALBERTI, 2016).

Outro olhar sobre o surgimento do Movimento dos Atingidos por Barragens diz respeito à organização das comissões de atingidos<sup>18</sup>. As comissões representavam uma junção de forças entre os atingidos que trouxeram importantes conquistas a nível regional e que serviram de exemplo para o restante do país. As famílias lutavam para, dentro dos acordos de indenizações, conseguir o benefício da permanência na terra, de modo que permaneceriam na condição de agricultores. Um desses avanços ocorreu em 1987, quando as famílias atingidas pela construção da UHE Itá “conquistaram um acordo sobre a construção de reassentamentos coletivos” (MAB, 2013, p. 7). Nesse acordo constavam:

[...] regras de quem eram os atingidos e também sobre os padrões de casa, terra, assistência técnica para as famílias reassentadas. O acordo é uma referência até hoje para a luta por reassentamentos nas várias regiões onde os atingidos estão organizados.

Em 1989, foi realizado o Primeiro Encontro Nacional de Trabalhadores Atingidos por Barragens, em Goiânia, que contou com a presença de representantes de movimentos semelhantes ao CRAB, tais como a Comissão dos Atingidos pela Hidrelétrica de Tucuruí (CAHTU), no Norte e a Comissão Regional dos Atingidos do Rio Iguaçu (CRABI), também na região Sul, determinando um momento em que os diversos representantes da luta tiveram espaço para dialogar acerca do movimento e, a partir da troca de experiências, criar uma organização de nível nacional. No Encontro, “foi então decidido constituir uma organização mais forte a nível nacional para fazer frente aos planos de construção de grandes barragens” (MAB, 2013).

O principal indicativo do Encontro foi organizar as famílias atingidas pelas usinas hidrelétricas e fazer enfrentamento ao modelo de construção de barragens no Brasil. Este passo foi importante para a nacionalização do MAB em dois aspectos: a) ampliar para outros locais a organização dos trabalhadores atingidos por barragens; e b) ao consolidarem-se como movimento social adquiriram um ganho de peso na disputa política (CARDOSO, 2017).

Em 1991 ocorreu o Primeiro Congresso Nacional dos Atingidos por Barragens, no qual se decidiu que o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB)

---

<sup>18</sup> As Comissões de Atingidos nas regiões: CAHTU (Comissão dos Atingidos pela Hidrelétrica de Tucuruí); CRABI (Comissão Regional dos Atingidos do Rio Iguaçu); CRAB (Comissão Regional dos Atingidos por Barragens) (CARDOSO, 2017).

seria um movimento nacional, popular e autônomo, levantando a bandeira 'Terra sim, barragem não!', fortalecendo desta maneira, através de um diálogo nacional, a luta contra a construção das hidrelétricas em todo território (ALVES, 2015).

Esse espaço de articulação se deu numa nova conjuntura política do país, com o fim do período ditatorial e o início de uma abertura política e com ideias liberais. O Brasil se encontrava num momento de avanço de políticas neoliberais, dentre elas a privatização da energia elétrica. Deste modo, o controle que antes era estatal passou para as empresas transnacionais, o que dificultou ainda mais as lutas do movimento. Esse período acarretou em um novo contorno das reivindicações estabelecidas pelas lutas sociais, que antes eram tão somente pelas terras, mas logo agregaram outras demandas, como, por exemplo, a preservação ambiental e a utilização da natureza para o bem comum, não apenas para o enriquecimento de alguns. A bandeira levantada nessa ocasião era 'Águas para vida, não para morte!' (Ibidem).

O MAB tornou-se um movimento popular que visa organizar a população atingida ou ameaçada por barragens para lutar contra sua construção e/ou pela garantia de seus direitos de indenização, colaborando com isso para a construção de um novo modelo energético. Articula os interesses dos atingidos frente às empresas, autoridades, Estado e outras entidades envolvidas nos projetos de construção de hidrelétricas (FOSCHIERA et al., 2009).

A temática ambiental já era um assunto recorrente na época. No início da década de 1990, o mundo se voltou para o Brasil a fim de dialogar sobre questões como o desenvolvimento sustentável e a conservação e proteção dos ecossistemas, na ECO-92, como ficou conhecida a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) ocorrida em junho de 1992 no Rio de Janeiro. Tais debates impulsionaram os movimentos sociais – que já possuíam caráter nacional – a estendê-los internacionalmente. Em março de 1997 ocorreu em Curitiba o 1º Encontro Internacional dos Povos Atingidos por Barragens, onde representantes de cerca de 20 países se encontraram para compartilhar suas experiências de lutas e conquistas, discutir as políticas energéticas, o direito das famílias atingidas e o fortalecimento internacional do movimento. Desse encontro, ficou determinado o dia 14 de março como Dia Internacional de Luta Contra as

Barragens, data que já era celebrada a nível nacional desde o Primeiro Congresso dos Atingidos de todo o Brasil, em 1991 (MAB, 2018).

Nessa mesma ocasião, não como desdobramento direto, mas como consequência, ficou estabelecida também a criação da Comissão Mundial de Barragens (CMB) na Suíça, grupo esse ligado ao Banco Mundial e com a participação de representação de Organizações Não Governamentais (ONGs), do MAB, de empresas construtoras de barragens, entidades de financiamento e governos. O principal objetivo da CMB era realizar um diagnóstico sobre os problemas causados pelas construtoras de barragens e, também, propor alternativas para estes. Encerrando esse segundo momento, em 1999, ocorreu o IV Congresso Nacional dos Atingidos por Barragens, o qual reafirmou a luta popular e o método de organização através de grupos de base.

Ainda na década de 1990, o MAB afirma seu comprometimento com a luta contra o modelo político e econômico neoliberal, e reafirma seu compromisso com a construção de um Projeto Popular para o Brasil enquanto ferramenta de disputa do modelo energético brasileiro (CARDOSO, 2017).

Em relação à sua política frente ao setor de construção de barragens, público e privado, a posição do MAB é clara: é veementemente contra a construção de grandes barragens e todas as que não tiverem participação popular nas fases de discussão e implantação. Seu objetivo principal em relação ao governo brasileiro é a garantia de uma nova política energética (Ibidem).

O MAB se define como “um movimento nacional, autônomo, de massa, de luta, com direção coletiva em todos os níveis, com rostos regionais, sem distinção de sexo, cor, religião, partido político e grau de instrução [...] um movimento popular, reivindicatório e político” (MAB, 2013) e seus integrantes são, na maioria, pequenos agricultores, trabalhadores rurais sem terra (meeiros, parceiros, arrendatários, diaristas, posseiros etc.), povos indígenas, populações quilombolas, pescadores e mineradores.

Ao longo desses anos, o MAB se encontrou frente à questão das relações entre as necessidades políticas e organizacionais do movimento nacional e dos movimentos locais e regionais. Ao se expor os ‘valores’ do movimento destacam-se

a organização e mobilização pela base e a conscientização e constituição de um sujeito político popular coletivo como pontos destacados, ou seja, o movimento tem seu crescente reconhecimento nacional e internacional, mas ainda se fundamenta nas comunidades atingidas em luta, onde é consenso a necessidade de priorizar a organização de base (ALVES, 2015).

Um terceiro momento desse “movimento de resistência” ocorreu a partir do início do governo petista, em 2002, através da figura de Luiz Inácio Lula da Silva, quando os/as militantes acreditaram que o MAB teria maior apoio do governo devido à ideologia do partido eleito. Contudo, como não foram satisfatoriamente cumpridas as demandas exigidas pelo movimento, em 2004 aconteceu a Marcha Nacional Águas pela Vida, que tinha como fim exigir do governo federal o cumprimento dos direitos dos/as atingidos/as pelas barragens. Nesse momento, intensificou-se a luta, tendo como principal lema ‘Água e Energia não são Mercadorias!’. Mesmo não atendendo essas demandas, o presidente Lula reconheceu em 2009 durante o lançamento do Plano Safra – o qual ampliava e melhorava as condições de acesso ao crédito para pequenos produtores da agricultura familiar – que o Estado possuía uma dívida histórica com os/as atingidos/as por barragens (Ibidem).

O MAB encontra-se organizado nos seguintes estados brasileiros: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Mato Grosso, Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Ceará, Piauí, Goiás, Tocantins, Maranhão, Pará e Rondônia (ALVES, 2015) e atua junto a 80 mil famílias ameaçadas de deslocamento pela construção de barragens e ou reassentadas em novas comunidades, vítimas da inundação de suas terras de origem (ALBERTI, 2016).

O MAB articula-se com organizações de atingidos de vários países (Chile, Colômbia, Venezuela, Argentina, Paraguai, México, Nicarágua, Guatemala, Tailândia e Índia) e integra-se organicamente à Via Campesina, movimento internacional de camponeses criado em 1992, que reúne movimentos de países de Europa, Ásia, África e América visando articular suas lutas. Outros movimentos sociais do Brasil participam também da Via campesina, tais como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), a Comissão Pastoral da Terra (CPT), a Pastoral da Juventude Rural (PJR), a Federação dos Estudantes de Agronomia do

Brasil (FEAB) e o Movimento de Pescadores e Pescadoras Artesanais do Brasil (MPP). O MAB participa também da Comissão Mundial de Barragens junto com representantes do Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, governos, empresas e organizações não governamentais (ALBERTI, 2016).

Para viabilizar sua ação, o MAB conta com uma Coordenação Nacional, formada por até 130 pessoas lideranças que atuam nos Estados; uma Direção Nacional, composta por 39 militantes, e um Grupo Operacional de Direção que se reúne, periodicamente, para resolver as questões imediatas. Essas três instâncias se repetem nos Estados. Além dos coletivos de Comunicação; Formação; Autosustentação; Articulação Política Nacional e Internacional; Mulheres, sendo que em 2016 se propunha também consolidar um coletivo de Educação Infantil (Ibidem).

Se durante algum tempo ao longo da implantação de hidrelétricas a intransigência das empresas funcionara como eficaz mecanismo de pressão para que os agricultores aceitassem acordos extorsivos, a partir do momento em que se estrutura o MAB, a mesma intransigência passa a provocar o efeito contrário: indignação, ampliação e radicalização da resistência (VAINER, 2003).

A contraposição da prática da invisibilidade tem sido desenvolvida com a presença das populações envolvidas. O posicionamento do MAB e o das Organizações Não Governamentais (ambientalistas) contribui para visibilizar as famílias e regiões que são atingidas pela construção de usinas hidrelétricas. A existência do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana e a audiência pública (instrumento legal obrigatório para informar e debater projetos de hidrelétricas) são tributários da visibilização da diversidade dos impactos sociais, culturais, econômicos e ambientais gerados pelas construções desses empreendimentos. As audiências, em específico, são esferas públicas para ampliar os canais de informações sobre o projeto proposto, o licenciamento ambiental como instrumento de gestão ambiental, bem como são a oportunidade para fornecer atenção às demandas sociais da comunidade (JERONYMO *et al.*, 2012).

Neste sentido, o MAB compõe um campo de relações através do qual a consciência social do político e da política na vida cotidiana ganham corpo, conduzindo seus integrantes a um repensar sobre suas condições territoriais e sobre

o significado, do espaço político e da cidadania através de uma reterritorialização politizada (CARVALHO; MEDEIROS, 2009).

A história de organização dos atingidos por barragens é narrada segundo uma sequência de lutas e conquistas, contando em anos de defesa dos direitos dos atingidos e, mais recentemente, das atingidas em defesa da água e da energia e pela construção de um Projeto Popular para o país. O arranjo estabelecido entre atores a fim de constituir um movimento de luta é dado em função da própria necessidade de organização, uma vez que a participação desorganizada da sociedade geralmente faz com o povo seja utilizado como 'massa de manobra' em função de interesses diversos. Nesse sentido, a mobilização desses atores se dá pela indignação de direitos, com o intuito de reunir sujeitos, esclarecer cenários e apresentar possibilidades (ALVES, 2015).

Segundo a ANAB (2013, p.9), as lutas ao longo dos anos provaram que as compensações e indenizações dependem muito da mobilização dos atingidos. Por isso, elas variam de acordo com o grau de organização destes, mudam de acordo com a localidade, tem um tratamento diverso de acordo com cada empresa e, por isso, são diferentes em cada hidrelétrica.

Atualmente, o movimento possui a complicada tarefa de ser crítico de um modelo desenvolvimentista que predomina não só nas instâncias públicas do poder (Estado) e nos partidos políticos, entes em relação aos quais o movimento busca autonomia, mas também em boa parte do movimento popular brasileiro. Nesse sentido, a ação presente do MAB é em busca da obtenção de recursos para manutenção de suas atividades e procura de repercussão política e apoio para as lutas. Ainda, o movimento procura agora agregar outras demandas, como por exemplo, os debates sobre gênero e as violações de direitos das mulheres ribeirinhas (ALVES, 2015).

Os/as atingidos/as têm sua demanda específica, uma vez que sua terra, casa, história são inundados para que 'empresas' possam lucrar com essa situação. Concomitantemente, essas pessoas que estão perdendo o chão e tudo o que ali construíram, estão sendo vítimas do modelo de desenvolvimento no qual a população é deixada de lado também pelo Estado-governo. A luta concreta do movimento não é, pois, apenas com as empresas do Setor, mas também com o próprio Estado, e se dá no questionamento da imposição de determinadas regras e

na reivindicação e conquista de outras (RICARDO; MACEDO, 2004<sup>19</sup> apud ALVES, 2015).

Dessa maneira, ao decidir compor tais órgãos, o movimento está disposto a negociar com os/as responsáveis pelas mudanças imediatas em sua vida. Porém, há também a demanda por um outro projeto de sociedade, no qual o desenvolvimento seja para o povo e que não convirja com a exploração e expulsão desses/as moradores/as de suas terras. A unidade do movimento dos atingidos por barragens se constitui a partir do momento em que os indivíduos inseridos nos processos de construção de barragens se transformam em atores políticos e sociais. O problema que se coloca, portanto, é se a dívida inegavelmente existente nesse cenário vem sendo reconhecida, para que possa ser solucionada por meio de políticas e não por meio da lógica utilitária (ALVES, 2015).

---

<sup>19</sup> RICARDO, Fany; MACEDO, Valéria. Apresentação. In: RICARDO, Fany (org.). Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições. São Paulo: ISA, 2004.



## 5 A PROMULGAÇÃO DO DECRETO Nº 7.342/2010

De acordo com ANAB (2013, p. 15), a única garantia jurídica existente historicamente para os atingidos por barragens antes do Decreto em estudo foi o Decreto-Lei nº 3.356 de 1941, que reconhece como atingidos apenas os proprietários de terra com escritura que forem desapropriados pelas obras, além de estabelecer a indenização em dinheiro como única compensação. Este Decreto não assegura a negociação coletiva de preços, o reassentamento e o direito de livre opção. Além disso, ele nega o “direito” dos não proprietários e todos os outros atingidos pela obra: professores, comerciantes, posseiros, indígenas, pescadores e municípios. Apenas em 2010, 59 anos depois do Decreto nº 3365/41, outro dispositivo legal veio tratar dos direitos dos atingidos, o Decreto nº 7.34/2010.

O Decreto nº 7.342/2010 instituiu o Cadastro Socioeconômico para identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica, além de ter criado o Comitê Interministerial de Cadastramento Socioeconômico, no âmbito do Ministério de Minas e Energia. Foi assinado em 26 de outubro de 2010 pelo então Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva (ver texto completo em anexo).

A promulgação do Decreto em referência foi considerada pelo MAB, por meio de sua resistência e articulação, uma conquista dos atingidos por empreendimentos hidrelétricos no Brasil (ANAB, 2013). O Decreto ampliou o conceito de atingido para além daquele deslocado por conta do reservatório, considerando as mudanças sociais, culturais, econômicas e territoriais.

Tal Decreto Presidencial foi fruto de uma negociação entre o MAB, a Secretaria Geral da Presidência e o Ministério de Minas e Energia, envolvendo outros ministérios e órgãos oficiais, em resposta às denúncias de violações de direitos encaminhadas ao Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) pelo MAB no ano de 2005 (COLOMBERA, 2015).

A Comissão Especial do CDDPH, ao analisar alguns estudos de caso<sup>20</sup> em resposta às denúncias de violações de direitos humanos pelo MAB, constataram que as violações mais comuns nesses casos foram:

---

<sup>20</sup> UHE Tucuruí (PA), Barragem de Acauã (PB), PCHs Emboque e Fumaça (MG), Barragem de Aimorés (MG), UHE Cana Brava (GO), UHE Foz do Chapecó (RS-SC).

i. violação do direito à informação, na medida em que não são realizadas audiências públicas nos municípios e comunidades atingidas, como tampouco tiveram os cidadãos acesso a outras fontes de informação acerca da situação que vivenciarão, ou seja, quando teria início a construção, quando se daria o enchimento do lago, a que tipo de reparação teriam direito, que casas e outras edificações seriam alagadas etc.

ii. violação do direito ao trabalho: daqueles que eram agricultores e que foram reassentados em áreas que não lhes permitam trabalhar na agricultura; dos não proprietários aos quais não foi dada oportunidade de reinserção produtiva, resultando grave desemprego; na medida em que a supressão das condições ambientais pré-existentes inviabilizou as capacidades técnicas de muitos atingidos, e em outros casos ocorreu a eliminação das condições de exercício de qualificações profissionais sem uma adequada requalificação dos trabalhadores ou reposição daquelas condições;

iii) violação do direito à propriedade e à justa indenização, na medida em que proprietários não receberam indenizações pela desapropriação de seus imóveis ou receberam indenizações que não recompuseram sua situação anterior;

iv) violação do direito à moradia, visto que: as populações reassentadas foram alojadas em construções inadequadas, ou seja, em condições piores às anteriores e que parte da população deslocada não reassentada recebeu indenização insuficiente para garantir uma moradia adequada, ou não recebeu nenhum tipo de indenização (trabalhadores rurais);

v) violação do direito à educação, uma vez que houve uma degradação das condições de acesso à educação adequada;

vi) violação do direito à saúde em razão da inexistência de postos médicos nos reassentamentos ou alternativas de atendimento médico acessíveis; bem como precariedade ou inexistência de infraestrutura de saneamento básico;

vii) violação do direito à alimentação, na medida em que ocorre o comprometimento da dieta alimentar das famílias com o comprometimento da agricultura de várzea, e a redução dos estoques pesqueiros e de espécies vegetais tradicionais;

viii) violação do direito ao meio ambiente seguro e sadio, na medida em que as barragens causam graves danos para as populações que dependiam do seu

meio ambiente original para sobrevivência (pescadores, ribeirinhos, indígenas, etc), algumas inclusive, sem estudo prévio de impactos ambientais;

ix) violação dos direitos culturais, na medida em que a construção de barragens ocasiona a perda dos conhecimentos e costumes tradicionais, que conformavam a identidade histórica das pessoas e dos lugares, e também ligada ao sentimento religioso das famílias, pela perda de locais tradicionais de culto e onde estavam enterrados seus antepassados, ocorrendo inclusive, casos de cemitérios que não são removidos e ficam embaixo d'água;

x) violação do direito à razoável duração do processo legal e ao acesso a justiça, na medida em que os atingidos não possuem condições de pagar advogados para ingressar com ações judiciais e que na maioria dos casos não há defensoria pública, e ainda, aqueles que conseguem ingressar com ações judiciais, pela excessiva demora no julgamento dos processos.

Dentre os principais problemas gerais identificados no relatório elaborado pela Comissão Especial do CDDPH também estão a falta de informação, a definição restritiva e limitada do conceito de atingido, a omissão das especificidades socioeconômicas e culturais das populações atingidas, a omissão diante das necessidades particulares de grupos sociais mais vulneráveis como, por exemplo, idosos e pessoas portadores de necessidade especiais, e lacunas, má-aplicação da legislação ou ambos.

Em relação à falta de informação, a Comissão destaca que o acesso à informação qualificada é fundamental para a garantia do direito à participação democrática. Isso não obstante, conforme observado, são muitas as razões que acabam impedindo que as informações pertinentes cheguem, de fato, aos principais interessados. Entre outras, pode-se mencionar:

i. omissão ou recusa de fornecer aos interessados informações relevantes, como, por exemplo, resultados de levantamentos cadastrais ou, até mesmo, a lista de famílias e/ou propriedades consideradas pela empresa como *atingidas*;

ii. falta de assessoria jurídica;

iii. uso de linguagem inacessível ao público de não especialistas;

iv. fornecimento de informações contraditórias ou, mesmo, falsas; e

v. 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.

A Comissão identificou também a presença de uma definição restritiva e limitada do conceito de atingido. Uma caracterização restritiva ou limitada do que sejam os atingidos, ou seja, do que sejam os prejuízos e os prejudicados pelo planejamento, implantação e operação da barragem acaba por desconhecer uma série de direitos, bem como desqualificar famílias e grupos sociais que deveriam ser considerados elegíveis para algum tipo de reparação. 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 ou compensação, entre outros, de ocupantes e posseiros, pequenos comerciantes, garimpeiros artesanais, pescadores e outros grupos cuja sobrevivência depende do acesso a determinados recursos naturais.

A omissão das especificidades socioeconômicas e culturais das populações atingidas constatada pela Comissão refere às deficiências dos estudos ambientais que têm sido reiteradamente assinaladas na literatura científica e em relatórios de órgãos governamentais<sup>21</sup> e agências multilaterais. Os estudos desconhecem, omitem, ou mesmo sonegam informações relevantes sobre os processos sociais complexos que são afetados pelo planejamento, implantação e operação de barragens. A realidade complexa das populações atingidas é simplificada, assim como suas relações com as bases físicas e bióticas que constituem seu meio ambiente.

A ignorância acerca dos meios e modos de vida, associada à ausência ou inconsistência da participação popular, acaba por produzir, e mesmo legitimar, sob a aura de um discurso “técnico”, procedimentos que não reconhecem nem reparam adequadamente as perdas impostas, e, em alguns casos, acarretam a degradação das condições de vida.

---

<sup>21</sup> O Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial (Decreto s/nº de 10.10.2003, publicado no Diário Oficial da União de 13.10.2003), incumbido de analisar as reivindicações apresentadas por representantes dos atingidos por barragens, visando a formulação de propostas para o equacionamento dos problemas identificados, levantou como um dos problemas centrais geradores de impactos socialmente danosos a “*insuficiência do conteúdo social na elaboração do EIA/RIMA*” (Grupo de Trabalho Interministerial Relatório Final do GTI, 2004, p. 15. Ver em Documentos Complementares). Também a 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal ressaltou as deficiências dos estudos sobre o meio socioeconômico que integram os Estudos e Relatórios de Impactos Ambientais, em particular no que concerne às limitações metodológicas para contemplar os modos de vida das coletividades locais e de suas singularidades culturais (Ministério Público Federal, 2004).

Outra constatação foi a omissão de identificar e considerar as necessidades particulares de grupos sociais mais vulneráveis como, por exemplo, idosos e pessoas portadores de necessidade especiais. A Comissão registrou situações de total desrespeito a estes segmentos, a despeito do já amplo conhecimento sobre a vulnerabilidade dos mesmos, sobretudo, em situações de brusca mudança social.

A Comissão constatou também lacunas, má-aplicação da legislação ou ambos. A despeito das garantias legais dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais aos atingidos por barragens, sua efetivação, quando alcançada, tem ocorrido mais pela enorme pressão exercida pelos movimentos sociais do que pela existência de normas de regulamentação das complexas situações que envolvem o planejamento, construção e operação de hidrelétricas.

Após levantamento dos principais problemas identificados na implantação de empreendimentos hidrelétricos, e como resultado dos estudos da Comissão Especial do CDDPH, foram identificadas dezesseis direitos humanos regularmente violados, decorrente das construções de usinas hidrelétricas. A saber: (i) direito à informação e à participação; (ii) direito à liberdade de reunião, associação e expressão; (iii) direito ao trabalho e a um padrão digno de vida; (iv) direito à moradia adequada; (v) direito à educação; (vi) direito a um ambiente saudável e à saúde; (vii) direito à melhoria contínua das condições de vida; (viii) direito à plena reparação das perdas; (ix) direito à justa negociação, conforme critérios transparentes e coletivamente acordados; (x) direito de ir e vir; (xi) direito às práticas e aos modos de vida tradicionais, assim como ao acesso e preservação de bens culturais, materiais e imateriais; (xii) direitos dos povos indígenas, quilombolas e tradicionais; (xiii) direitos de grupos vulneráveis à proteção especial; (xiv) direito de acesso à justiça e à razoável duração do processo judicial; (xv) direito à reparação por perdas passadas; e (xvi) direito de proteção à família e aos laços de solidariedade social ou comunitária.

A partir dessas constatações de violação de direitos, a Comissão Especial elaborou recomendações e ações que pudessem contribuir para o avanço da resolução dos problemas enfrentados pelos atingidos por barragens (COLOMBERA, 2015).

De acordo com o Ministério de Minas e Energia (2012), ao longo do processo de discussão para a criação do Decreto nº 7.342/2010, buscou-se a participação e a

contribuição das partes interessadas. Sob a coordenação do Núcleo Estratégico de Gestão Socioambiental (NESA) da Secretaria Executiva do Ministério de Minas e Energia, e com o envolvimento direto dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Pesca e Aquicultura, do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Agrário, além da Secretaria Geral da Presidência da República, os debates se concentraram no âmbito do Comitê Interministerial do Cadastro Socioeconômico, instância criada pelo Decreto nº 7.342/2010 para acompanhar as atividades em torno da realização do Cadastro. Durante meses, autoridades e técnicos do Governo Federal, representantes das empresas de geração de energia hidrelétrica, representantes dos atingidos pelos empreendimentos, em especial o MAB, e alguns especialistas em questões socioambientais detiveram-se nessa discussão.

Segundo o Ministério de Minas e Energia (2012), a institucionalização do Cadastro Socioeconômico, mediante o Decreto nº 7.342, de 26 de outubro de 2010, expressa o reconhecimento do Governo Federal quanto à necessidade de se estabelecerem parâmetros conceituais e normas procedimentais para que empreendedores e população atingida possam melhor equacionar o difícil processo de negociação das medidas de reparação aos atingidos. Até bem pouco tempo atrás, prevalecia considerável lacuna normativa no que se refere à elaboração de cadastros como base das negociações das medidas reparatórias aos atingidos. Sem normas preestabelecidas, faltavam critérios claros e razoáveis que pautassem a sua realização e aplicação. Com isso, os conflitos entre empreendedores e atingidos eram inevitáveis, alguns insolúveis. Daí a importância de criar uma norma ao respeito, como expressa o MME (2012, p.14):

O Cadastro Socioeconômico tem por objetivo a obtenção de informações que servirão de subsídios para uma adequada mitigação, reparação e compensação à população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica, nos termos previstos pelo Decreto n. 7.342/2010. Portanto, a realização do Cadastro proporcionará informações que indicam quem são os atingidos, permitem traçar um perfil socioeconômico do indivíduo ou da comunidade atingida e caracterizar as relações da população atingida com o seu meio ambiente. Trata-se de informações essenciais para a etapa de negociação entre empreendedores e atingidos acerca da reparação das perdas e dos prejuízos provocados à população por conta dos impactos da implantação do empreendimento hidrelétrico. As informações do Cadastro Socioeconômico poderão subsidiar, ainda, os gestores públicos das diversas esferas de governo no que diz respeito ao planejamento e à elaboração de políticas públicas em favor das comunidades afetadas.

O pressuposto de que o Decreto nº 7.342/2010 amplia o conceito de atingido está relacionado ao fato de que a exigência do Cadastro Socioeconômico deve contemplar os integrantes de populações sujeitos à impactos mais abrangentes do daqueles sofridos pelo “proprietário de terras atingido pelo canteiro de obras ou pela inundação do reservatório”, tais como, perda da capacidade produtiva das terras, perda de áreas de exercício da atividade pesqueira e dos recursos pesqueiros, perda de fontes de renda e trabalho das quais os atingidos dependam economicamente, em virtude da ruptura de vínculo com áreas do polígono do empreendimento, prejuízos comprovados às atividades produtivas locais, inviabilização do acesso ou de atividade de manejo dos recursos naturais e pesqueiros localizados nas áreas do polígono dos empreendimentos, incluindo as terras de domínio público e uso coletivo, afetando a renda, a subsistência e o modo de vida de populações e prejuízos comprovados às atividades produtivas locais a jusante e a montante do reservatório, afetando a renda, a subsistência e o modo de vida de populações.

Neste ponto, pode-se considerar também que houve uma conquista na inovação conceitual a partir da *noção de deslocamentos*, ou seja, considerando as perdas dos acessos aos bens produtivos físicos, econômicos e culturais, como no caso dos pescadores, agricultores, comerciantes, ribeirinhos, indígenas, camponeses (COLOMBERA, 2015).

Segundo Colombero (2015), o Cadastro Socioeconômico seria um instrumento capaz de caracterizar o contexto em que se dão as relações sociais, culturais e econômicas da população moradora e a interface dessas relações com as propriedades cadastradas, incluindo a dependência em relação às mesmas.

Nesse sentido, a ampliação do conceito de atingido pressuposto pela assinatura do Decreto nº 7.342/2010 se apresenta como uma das respostas para as recomendações da Comissão Especial – CE do CDDPH, criada para acompanhar denúncias de violações de direitos das populações atingidas por barragens.

Sob a coordenação do Núcleo Estratégico de Gestão Socioambiental da Secretaria Executiva do Ministério de Minas e Energia (NESAMME), o governo federal abriu um amplo debate sobre a regulamentação e implantação do Cadastro, envolvendo cinco ministérios e a Secretaria Geral da Presidência da República e representantes dos empreendedores do setor elétrico e da população atingida pelos empreendimentos hidrelétricos, além de especialistas em gestão socioambiental e

outros interessados. Com este ato, o Presidente da República reconheceu a necessidade de se estabelecerem parâmetros conceituais e normas procedimentais para que concessionários ou autorizados e população atingida possam melhor equacionar os gargalos e as tensões que têm caracterizado suas relações. Esse processo de discussão se constituiu na base para elaboração da Portaria Interministerial nº 340, de 1º de junho de 2012, que, em síntese, estabelece: os objetivos e a composição do Cadastro Socioeconômico; as responsabilidades dos entes públicos e privados perante o Cadastro; os requisitos a serem observados pelo responsável do empreendimento no planejamento das atividades de cadastramento; as condições para identificação dos cadastrados numa das categorias de impacto relacionadas no art. 2º do Decreto nº 7.342/2010; as regras para o acesso dos diversos interessados às informações do Cadastro; as formas de disponibilização dos resultados, de consulta pública e manifestação dos interessados; e o processo de aprovação e revisão do Cadastro (Ministério de Minas e Energia, 2012).

De acordo com o Ministério de Minas e Energia (2012), uma vez regulamentado o Cadastro Socioeconômico, foram criadas as condições para que o Decreto nº 7.342/2010 fosse integralmente aplicado no âmbito dos empreendimentos hidrelétricos a serem licenciados a partir de então.

Porém, de acordo com a Portaria Interministerial do Cadastro Socioeconômico, o mero cadastramento não gera direitos ao cadastrado ou obrigações ao responsável pelo empreendimento. No entanto, o Cadastro Socioeconômico constitui um importante subsídio para o processo de reparação e compensação à população atingida pelos impactos causados pelos empreendimentos hidrelétricos. Eis a única relação possível entre a etapa do Cadastro e a etapa de negociação das reparações e compensações: a primeira é base de apoio para a segunda (BRASIL/MME, 2012).

## 5.1 A PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 340/2012

A Portaria Interministerial nº 340 foi assinada em 1º de junho de 2012 pelos Ministérios de Estado de Minas e Energia, Meio Ambiente, Agricultura, Pecuária e



Abastecimento, Desenvolvimento Agrário e Pesca e Aquicultura, com objetivo de regulamentar o disposto no Decreto nº 7.342/2010, estabelecendo competências e procedimentos para a execução do Cadastro Socioeconômico instituído naquele Decreto (ver texto completo em anexo).

Em síntese, a Portaria apresenta os objetivos, a composição e as responsabilidades dos entes públicos e privados perante o Cadastro Socioeconômico, além dos requisitos a serem observados pelo responsável pelo empreendimento no planejamento das atividades do Cadastro e as condições de identificação dos cadastrados numa das categorias de impacto relacionadas no Art. 2º do Decreto nº 7.342/2010. Por fim, estabelece as regras para o acesso dos diversos interessados às informações do Cadastro, as formas de disponibilização dos resultados, de consulta pública e de manifestação dos interessados e o processo de aprovação e revisão do Cadastro (Ministério de Minas e Energia, 2012).

Com a regulamentação da Portaria Interministerial nº 340, a partir do referido no Decreto nº 7.342, o Cadastro Socioeconômico tornou-se um instrumento legal para tratar das questões dos atingidos. Neste aspecto é o primeiro passo para o enfrentamento das questões socioambientais, que envolvem o futuro de indivíduos e comunidades, situadas no interior e nos limites geográficos dos empreendimentos hidrelétricos, fornecendo informações que indicam que serão, ou não, atingido (COLOMBERA, 2015).

O Anexo II da referida Portaria estabelece o conteúdo mínimo que deve constar no questionário para elaboração do Cadastro Socioeconômico, quais sejam:

- i) traçar o perfil socioeconômico e cultural de todos os atingidos, de acordo com as categorias de impacto descritas no Art. 2º do Decreto nº 7.342, de 2010;
- ii) confirmar e/ou identificar possíveis relações socioeconômicas e culturais estabelecidas entre a população das áreas dos polígonos e demais comunidades fora dos seus limites, a fim de favorecer a compreensão da dinâmica socioeconômica e ambiental do território; e
- iii) subsidiar a elaboração dos programas de reparação das perdas e danos materiais, identificando especificidades da população atingida, entre outras informações relevantes para formulação dos referidos programas e promoção da melhoria das condições de vida dessas coletividades e sua inclusão econômica.

Segundo a Portaria Interministerial, a finalidade/objetivo do levantamento do perfil do atingido e dos dados socioculturais é compreender as condições sociais do

atingido, por meio da análise de informações a respeito das principais dimensões sociais. Compreender o seu modo de vida e as relações culturais predominantes, estabelecidas a partir da parcela territorial e/ou unidade imobiliária, a fim de se traçar um perfil da identidade local. Objetiva-se também verificar a importância da rede de relações sociais para a conservação da estrutura familiar e comunitária, a forma de organização da cadeia produtiva, a reprodução social e cultural do grupo, as relações políticas internas e intragrupo, o grau de vulnerabilidade da população estudada e os principais conflitos locais.

Embora a pesquisa tenha como referência a unidade imobiliária, ela não se limita à área do polígono do empreendimento, ainda que não gere direitos e obrigações, podendo o Cadastro ser aplicado em parcelas territoriais de domínio público, áreas de exercício das atividades pesqueiras e reservas ambientais, onde se estabeleçam comunidades, pequenos povoados ou famílias isoladas. Tais informações cumprem duas funções principais: identificar, a partir da entrevista, situações de trabalho sazonal que exijam a inclusão no Cadastro, inclusive de grupos especiais, como idosos e deficientes; e subsidiar a elaboração dos programas de ressarcimento.

Já a finalidade/objetivo do levantamento dos dados de trabalho e renda é identificar as condições de trabalho, ocupação e renda da população atingida e sua relação com os recursos naturais e pesqueiros do território abrangido pelo empreendimento, no que se refere à atividade produtiva comercial e de subsistência. Tais informações cumprem a função de identificar a situação da família, verificar possíveis relações de dependência com atividades que se desenvolvem dentro das áreas inundadas, subsidiar os programas de remanejamento e recomposição de renda e identificar as consequências econômicas para o território.

De acordo com o Ministério de Minas e Energia (2012), a institucionalização e regulamentação do Cadastro Socioeconômico pôs termo à falta de definições claras sobre as competências e responsabilidades dos agentes públicos e privados diretamente envolvidos no processo. Na prática, toda a responsabilidade perante o Cadastro recaía sobre o empreendedor, sem a previsão de um acompanhamento formal da execução das atividades. O papel do Governo Federal era mais de expectador do que de fiscalizador das ações, agora o envolvem diretamente:

As novas regras trazem justamente como principal novidade a definição de um papel mais ativo do Governo Federal no processo do Cadastro Socioeconômico. Com isso, competências como regulação, fiscalização, monitoramento e avaliação do Cadastro serão assumidas exclusivamente pelo Governo. Aos empreendedores foram mantidas as competências relativas à execução do Cadastro, com a observação de que, agora, deverão pautar-se por um conjunto de normas disciplinadoras da atividade cadastral (BRASIL/MME, 2012, p. 19).

Os agentes públicos diretamente envolvidos com a questão do Cadastro — ministérios de Minas e Energia (MME), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), do Meio Ambiente (MME), do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Pesca e Aquicultura (MPA), além da Secretaria Geral da Presidência da República (SG-PR) — compõem o Comitê Interministerial do Cadastro Socioeconômico, que tem as seguintes atribuições: (a) fazer o acompanhamento da elaboração do Cadastro Socioeconômico; (b) analisar o Plano Cadastral apresentado pelos empreendedores e, no caso do cumprimento dos requisitos exigidos, autorizar a realização do Cadastro Socioeconômico nos empreendimentos hidrelétricos; (c) aprovar resoluções visando disciplinar a implantação e o gerenciamento das atividades relativas ao processo de cadastramento da população atingida, sempre dentro dos limites estabelecidos no Decreto e na Portaria Interministerial que regulamenta o Cadastro Socioeconômico; (d) avaliar a adequação do Cadastro Socioeconômico, uma vez concluído, para decidir sobre sua validação; (e) solicitar revisões no Cadastro Socioeconômico já validado, nos termos previstos em sua regulamentação; (f) criar e manter banco de dados para armazenamento dos Cadastros Socioeconômicos realizados pelos empreendimentos.

O Comitê Interministerial tem como órgão coordenador o Ministério de Minas e Energia (MME), a quem compete promover sua gestão executiva nos termos de seu regimento interno. Compete também ao MME o papel de articulador institucional do governo junto aos movimentos sociais e empreendedores do setor elétrico. No âmbito do MME, essa coordenação é exercida pelo Núcleo Estratégico de Gestão Socioambiental (NESA) da Secretaria Executiva.

Além dos órgãos que integram o Comitê Interministerial do Cadastro Socioeconômico, destaca-se ainda a participação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Ao IBAMA compete a regulação do processo de

licenciamento ambiental dos empreendimentos. Por sua vez, à ANEEL cabe a concessão de licença aos empreendedores para proceder aos estudos de viabilidade da área do empreendimento e a definição das responsabilidades do concessionário perante o Cadastro após a realização do leilão do empreendimento (Ministério de Minas e Energia, 2012).

As principais competências dos empreendedores perante o Cadastro Socioeconômico são: (a) arcar com os custos inerentes à realização do Cadastro; (b) submeter à apreciação do Comitê Interministerial do Cadastro Socioeconômico o Plano Cadastral, demonstrando o atendimento aos requisitos previstos na Portaria Interministerial; (c) constituir equipe técnica para coordenar o processo de realização do Cadastro, bem como a constituição e a capacitação das equipes de campo para proceder à aplicação dos questionários na população-alvo; (d) elaborar e implementar Plano de Comunicação, visando manter a população das regiões afetadas devidamente informada e esclarecida quanto ao desenvolvimento do Cadastro, assim como assegurar ampla divulgação das atividades de cadastramento e de consulta pública dos resultados; (e) elaborar os questionários a serem aplicados durante as entrevistas promovidas pelas equipes de campo com os cadastrados, sempre com base no conteúdo mínimo disposto no Anexo II da Portaria Interministerial; (f) criar meios na região do empreendimento para atender ao público-alvo do Cadastro Socioeconômico; (g) emitir cópia do cadastro aos cadastrados, na forma prevista na Portaria Interministerial; (h) facilitar o processo de consulta pública para manifestação dos interessados quanto à lista preliminar dos cadastrados, agilizando a recepção dos recursos interpostos, bem como a resposta a eles; (i) sistematizar e consolidar os dados e informações obtidos durante a etapa de campo em banco de dados, de acordo com modelo e aplicativo definidos pela coordenação do Comitê Interministerial do Cadastro Socioeconômico; (j) registrar o Cadastro Socioeconômico, uma vez validado pelo Comitê Interministerial, no Cartório da região em que se localiza o empreendimento; (k) promover as revisões do Cadastro Socioeconômico porventura solicitadas pelo Comitê Interministerial.

A FIGURA 3 demonstra o fluxo de elaboração do Cadastro Socioeconômico:



FIGURA 3 – FLUXO DE ELABORAÇÃO DO CADASTRO SOCIOECONÔMICO

FONTE: Tomado de MME, 2012, p. 32

O Cadastro Socioeconômico da população atingida pelos impactos de um empreendimento hidrelétrico torna-se uma imposição já a partir dos primeiros estudos de impacto ambiental (EIA) e da elaboração do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) da área de influência. Apesar de ser o ideal, não há uma vinculação do Cadastro à fase de licenciamento da obra. Isso se explica pelo entendimento de que se trata de uma operação cujo grau de complexidade varia conforme as características do empreendimento, como amplitude da área de influência, estimativa do contingente populacional a ser atingido, condições de

infraestrutura na região, etc. Portanto, o momento do Cadastro, preferencialmente, deverá ser o da fase de licenciamento do empreendimento, mas, a depender do caso, poderá se estender para fases posteriores (Ministério de Minas e Energia, 2012, p. 33).

Após seguir uma série de etapas e procedimentos previstos na Portaria Interministerial, o Cadastro Socioeconômico deve ser enviado ao Comitê Interministerial do Cadastro Socioeconômico, em Brasília, para ser validado. Obtida a validação, o Cadastro poderá ser registrado em cartório da região onde se situa o empreendimento.

## 6 A APLICAÇÃO DO DECRETO Nº 7.342/2010 E DA PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 340/2012 E PERSPECTIVAS

Neste capítulo, é apresentada a situação de implantação do Decreto nº 7.342/2010 e da Portaria Interministerial nº 340/2012 como resultado da pesquisa, bem como as percepções dos entrevistados à respeito.

Foram tomadas como base para análise da exigência e aplicação do Cadastro Socioeconômico as usinas hidrelétricas previstas para entrarem em operação até o ano de 2026, elencadas no Plano Decenal de Expansão da Energia (PDE) 2026, publicado pelo governo federal em dezembro de 2017, e cujos licenciamentos ambientais estejam sendo conduzidos pelo IBAMA (órgão federal) e pelo IAP (órgão estadual do Paraná), conforme a TABELA 3:

TABELA 3 – USINAS HIDRELÉTRICAS PREVISTAS NO PLANO DECENAL DE EXPANSÃO DA ENERGIA 2026 COM ENTRADA EM OPERAÇÃO ATÉ 2026

USINA HIDRELÉTRICA (UHE) E POTÊNCIA (MW)	DATA PREVISTA PARA ENTRADA EM OPERAÇÃO	ÓRGÃO AMBIENTAL LICENCIADOR	AValiação SOCIOAMBIENTAL
Davinópolis - 74	2023	IBAMA	Viabilidade aprovada
Tabajara - 350	2023	IBAMA	Viabilidade com registro ativo – estudo em execução
Bem Querer - 708	2026	IBAMA	Viabilidade com registro ativo – estudo em execução
Apertados - 139	2023	IAP	Viabilidade aceita – estudo finalizado e entregue
Comissário - 140	2023	IAP	Viabilidade aceita – estudo finalizado e entregue
Ercilândia - 87	2023	IAP	Viabilidade aceita – estudo finalizado e entregue
Telêmaco Borba - 128	2023	IAP	Viabilidade aceita – estudo finalizado e

			entregue
Foz do Piquiri - 93	2024	IAP	Viabilidade aceita – estudo finalizado e entregue

Fonte: Plano Decenal de Expansão da Energia (EPE/MME, 2017)

Foram consideradas no PDE 2026 usinas hidrelétricas candidatas para a expansão da oferta de energia elétrica aquelas com estudos de inventário aprovado e viabilidade em andamento, cujos prazos estimados de todas as etapas de desenvolvimento de projeto, de licenciamento ambiental, de licitação e construção permitissem sua inclusão no horizonte decenal (EPE/MME, 2017).

Para análise da exigência e aplicação do Cadastro Socioeconômico nos processos de licenciamento ambiental do órgão federal, foi realizado levantamento dos documentos constantes nos processos de licenciamento ambiental das usinas hidrelétricas disponibilizados em formato digital no sítio eletrônico do IBAMA.

Além das usinas hidrelétricas constantes no planejamento do PDE 2026 e elencadas na Tabela 3, foi analisado o processo de licenciamento ambiental da UHE São Luiz do Tapajós, que também estava prevista inicialmente para entrar em operação no horizonte 2026. De acordo com o PDE 2026, em função das incertezas geradas pela ausência de regulamentação dos dispositivos legais e normativos, e diante da complexidade das tratativas necessárias à implantação da UHE que interferem diretamente em terras indígenas, estimou-se um prazo superior ao horizonte decenal para a viabilização desses projetos. Com isso, a data mínima para início de operação da UHE São Luiz do Tapajós foi superior ao final do horizonte de estudo do referido plano (EPE/MME, 2017).

A UHE São Luiz do Tapajós, prevista para ser instalada no rio Tapajós, estado do Pará, é uma usina hidrelétrica em fase de projeto, que deverá ter capacidade instalada, quando concluída, de aproximadamente 8 GW. O Termo de Referência para elaboração do Estudo de Impacto Ambiental – EIA<sup>22</sup> do empreendimento foi emitido pelo IBAMA em fevereiro de 2012. O item 5.4 do Termo de Referência traz a exigência de que o empreendedor “deverá aplicar o Cadastro

<sup>22</sup> Disponível em: [https://servicos.ibama.gov.br/licenciamento/consulta\\_empreendimentos.php](https://servicos.ibama.gov.br/licenciamento/consulta_empreendimentos.php). Acesso em: 15/08/2018.



Socioeconômico na Área Diretamente Afetada – ADA, de forma a caracterizar as atividades econômicas e sociais da população, seguindo o Decreto nº 7.342/2010”.

O protocolo de solicitação da Licença Prévia da UHE São Luiz do Tapajós junto ao IBAMA foi realizado pelo empreendedor em julho de 2014, com o aceite do EIA/RIMA pelo órgão. Em agosto de 2016, o IBAMA deferiu pelo arquivamento do processo de licenciamento ambiental da UHE, com a alegação de que há óbices legais e constitucionais que impedem a continuidade do processo, em razão de questões do componente indígena.

O Parecer Técnico emitido pelo IBAMA em 12/11/2014 (PAR.02001.004548/2014-58 COHID/IBAMA), referente à análise do diagnóstico do meio socioeconômico do Estudo de Impacto Ambiental da UHE São Luiz do Tapajós, afirma que “o Cadastro Socioeconômico para a UHE São Luiz do Tapajós seguiu as disposições contidas no Decreto nº 7.342 de 2010 e na Portaria Interministerial nº 340 de 2012. O EIA informa que além das disposições legais, a realização do Cadastro também atendeu as especificações contidas no Termo de Referência do IBAMA. Ressalta-se que a única orientação do Termo de Referência quanto ao Cadastro Socioeconômico era sua aplicação de acordo com o Decreto nº 7.342”.

Segundo o Parecer Técnico, o Plano do Cadastro Socioeconômico foi apresentado ao Comitê Interministerial em setembro de 2012 e aprovado em novembro do mesmo ano. De acordo com o analista ambiental do IBAMA entrevistado, o IBAMA não avaliou o Cadastro Socioeconômico da UHE São Luiz do Tapajós. O entrevistado afirmou que a emissão das licenças ambientais pelo IBAMA está condicionada à aprovação do Cadastro Socioeconômico pelo Comitê Interministerial. Como já mencionado, o processo de licenciamento ambiental da UHE São Luiz do Tapajós está arquivado.

A UHE Davinópolis, prevista para ser instalada no rio Paranaíba, na divisa dos estados de Minas Gerais e Goiás, teve sua Licença Prévia – LP emitida pelo IBAMA em abril de 2015. A condicionante 2.8 da referida LP exige que o empreendedor “apresente Cadastro Socioeconômico, em consonância com o disposto na Portaria Interministerial nº 340/2012 e Decreto nº 7.342/2010”. De acordo com o analista ambiental do IBAMA, o Cadastro Socioeconômico desta UHE ainda não foi apresentado no âmbito do Comitê Interministerial.

A UHE Tabajara está prevista para ser instalada no rio Machado, no estado de Rondônia. O Termo de Referência para elaboração do Estudo de Impacto Ambiental – EIA<sup>23</sup> do empreendimento foi emitido pelo IBAMA em maio de 2012. O item 5.4.3 do Termo de Referência traz a exigência de que o empreendedor deve “realizar o Cadastro Socioeconômico (Censo) e Entrevistas Qualificadas, de maneira a identificar as relações sociais, econômicas e culturais nas comunidades impactadas. Para o Cadastro Socioeconômico da ADA, seguir as orientações e determinações do Decreto nº 7.342, de 26 de outubro de 2010”. Segundo o analista ambiental do IBAMA submetido à questionário, o Cadastro Socioeconômico elaborado para a UHE Tabajara foi aprovado pelo Comitê Interministerial, porém o IBAMA ainda não o analisou tecnicamente.

A UHE Bem Querido está prevista para ser instalada no rio Branco, no estado de Roraima. O Termo de Referência para elaboração do Estudo de Impacto Ambiental – EIA<sup>24</sup> do empreendimento foi emitido pelo IBAMA em março de 2016. O item 7.4.5 do Termo de Referência traz a exigência de que o empreendedor deve “aplicar cadastro socioeconômico na área diretamente afetada – ADA, de forma a caracterizar as atividades econômicas, sociais e culturais da população, seguindo o Decreto nº 7.342/2010 e a Portaria Interministerial nº 340/2012”. De acordo com o analista ambiental do IBAMA entrevistado, o Cadastro Socioeconômico desta UHE ainda não foi apresentado no âmbito do Comitê Interministerial.

Segundo informações contidas no PDE 2026 e corroboradas pelo analista ambiental do IBAMA entrevistado, até o momento, desde a criação do Decreto, foram apresentados os Cadastros Socioeconômicos no âmbito do Comitê Interministerial dos seguintes aproveitamentos hidrelétricos: AHE São Luiz do Tapajós, AHE Jatobá, AHE Tabajara, AHE Garabi e AHE Panambi (EPE/MME, 2017). Os licenciamentos ambientais de todos os empreendimentos mencionados são conduzidos pelo IBAMA. Até o momento, nenhum deles teve suas obras iniciadas.

---

<sup>23</sup> Disponível em: [https://servicos.ibama.gov.br/licenciamento/consulta\\_empreendimentos.php](https://servicos.ibama.gov.br/licenciamento/consulta_empreendimentos.php). Acesso em: 15/08/2018.

<sup>24</sup> Disponível em: [https://servicos.ibama.gov.br/licenciamento/consulta\\_empreendimentos.php](https://servicos.ibama.gov.br/licenciamento/consulta_empreendimentos.php). Acesso em: 15/08/2018.

A UHE Jatobá está prevista para ser instalada no rio Tapajós, no Pará. O Termo de Referência para elaboração do Estudo de Impacto Ambiental – EIA<sup>25</sup> do empreendimento foi emitido pelo IBAMA em maio de 2012. De acordo com o analista ambiental do IBAMA entrevistado, o IBAMA exigiu a elaboração do Cadastro Socioeconômico no Termo de Referência. O Cadastro foi elaborado, mas ainda não foi aprovado pelo Comitê Interministerial, tampouco analisado tecnicamente pelo IBAMA.

Com relação às usinas hidrelétricas Garabi e Panambi, foram concluídos os estudos de inventário hidrelétrico da bacia hidrográfica do Rio Uruguai, no trecho compartilhado entre Argentina e Brasil, através dos quais foram identificados os dois possíveis aproveitamentos hidrelétricos citados, com potência instalada total de 2.200 MW.

O Cadastro Socioeconômico exigido nos Termos de Referência para elaboração dos EIA/Rimas das UHEs Garabi e Panambi foram emitidos em fevereiro/2014. O item 5.4 dos Termos de Referência traz a exigência de que o empreendedor “deverá aplicar o Cadastro Socioeconômico na Área Diretamente Afetada – ADA, de forma a caracterizar as atividades econômicas e sociais da população, seguindo o Decreto nº 7.342/2010”.

Os estudos de viabilidade técnico-econômica e socioambiental foram executados parcialmente até o ano de 2015. Atualmente as instituições governamentais de ambos os países preparam a retomada desses estudos, que sofreram paralisações em decorrência de questões ambientais, no sentido de cumprir o objeto do Tratado para o “Aproveitamento dos Recursos Hídricos Compartilhados dos Trechos Limítrofes do Rio Uruguai e de seu Afluente, o Rio Pepiri-Guaçu”, firmado pelos governos em 1980 (EPE/MME, 2017). As licenças ambientais cabíveis nos processos de licenciamento ambiental dos empreendimentos deverão ser emitidas pelos órgãos ambientais dos dois países (Brasil e Argentina). De acordo com o analista ambiental do IBAMA entrevistado, os Cadastros Socioeconômicos das UHEs Garabi e Panambi ainda não foram aprovados pelo Comitê Interministerial, tampouco analisados tecnicamente pelo IBAMA.

---

<sup>25</sup> Disponível em: [https://servicos.ibama.gov.br/licenciamento/consulta\\_empreendimentos.php](https://servicos.ibama.gov.br/licenciamento/consulta_empreendimentos.php). Acesso em: 23/08/2018

Resumidamente, a TABELA 4 detalha os empreendimentos hidrelétricos licenciados pelo órgão ambiental federal previstos no PDE 2026 para entrarem em operação no horizonte decenal, o *status* do licenciamento ambiental dos empreendimentos junto ao IBAMA, a indicação da etapa do licenciamento ambiental em que foi exigida a elaboração do Cadastro Socioeconômico e a aprovação ou não do Cadastro Socioeconômico pelo Comitê Interministerial.

**TABELA 4 – PANORAMA DAS USINAS HIDRELÉTRICAS LICENCIADAS PELO IBAMA QUANTO À ELABORAÇÃO DO CADASTRO SOCIOECONÔMICO INSTITUÍDO PELO DECRETO Nº 7.342/2010**

USINA HIDRELÉTRICA (UHE)	ETAPA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ELABORAÇÃO DO CADASTRO SOCIOECONÔMICO	STATUS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL JUNTO AO IBAMA	APROVAÇÃO DO CADASTRO SOCIOECONÔMICO PELO COMITÊ INTERMINISTERIAL
Davinópolis	Cadastro Socioeconômico exigido na Licença Prévia	Licença Prévia emitida em abril/2015, com validade de 4 anos	Não
Tabajara	Cadastro Socioeconômico exigido no Termo de Referência para elaboração do EIA/Rima (emitido em maio/2012)	Até o momento, não foi protocolado o EIA/Rima do empreendimento junto ao IBAMA	Sim
Bem Querer	Cadastro Socioeconômico exigido no Termo de Referência para elaboração do EIA/Rima (emitido em março/2016)	Até o momento, não foi protocolado o EIA/Rima do empreendimento junto ao IBAMA	Não
São Luiz do Tapajós	Cadastro Socioeconômico exigido no Termo de Referência para elaboração do EIA/Rima (emitido em fevereiro/2012)	Até o momento, não foi protocolado o EIA/Rima do empreendimento junto ao IBAMA. Em agosto de 2016, o IBAMA deferiu pelo arquivamento do processo de licenciamento ambiental da UHE, por conta de óbices relacionados ao componente indígena.	Sim
Jatobá	Cadastro	Até o momento, não	Não

	Socioeconômico exigido no Termo de Referência para elaboração do EIA/Rima (emitido em maio/2012)	foi protocolado o EIA/Rima do empreendimento junto ao IBAMA	
Garabi	Cadastro Socioeconômico exigido no Termo de Referência para elaboração do EIA/Rima (emitido em fevereiro/2014)	Até o momento, não foi protocolado o EIA/Rima do empreendimento junto ao IBAMA	Não
Panambi	Cadastro Socioeconômico exigido no Termo de Referência para elaboração do EIA/Rima (emitido em fevereiro/2014)	Até o momento, não foi protocolado o EIA/Rima do empreendimento junto ao IBAMA	Não

No âmbito do estado do Paraná, a análise dos empreendimentos hidrelétricos junto ao órgão ambiental (IAP) foi realizada de forma diferente da aplicada para análise das usinas hidrelétricas licenciadas pelo órgão federal (IBAMA). É importante mencionar que os documentos constantes dos processos de licenciamento ambiental conduzidos pelo IAP não são disponibilizados em formato digital no sítio eletrônico do órgão. Inicialmente, o levantamento efetuado no sítio eletrônico do Instituto Ambiental do Paraná – IAP<sup>26</sup> teve como objetivo compilar o quantitativo de empreendimentos hidrelétricos<sup>27</sup> que tiveram seu protocolo de licenciamento ambiental iniciado junto ao órgão ambiental após a promulgação do Decreto nº 7.342/2010, com o intuito de verificar posteriormente se no processo de licenciamento ambiental foi realizado o Cadastro Socioeconômico ou não. A TABELA 5 detalha o quantitativo dos empreendimentos por ano de protocolo junto ao IAP:

<sup>26</sup> Disponível em: <http://www.iap.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=646>. Acesso em: 19/04/2018.

<sup>27</sup> Considerando Centrais Geradoras Hidrelétricas (CGHs), Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs) e Usinas Hidrelétricas (UHEs).

**TABELA 5 – QUANTITATIVO DE EMPREENDIMENTOS HIDRELÉTRICOS COM PROTOCOLO DE INÍCIO DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL JUNTO AO INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ APÓS A PROMULGAÇÃO DO DECRETO Nº 7.342/2010. PARANÁ, 2010 - 2017**

<b>ANO</b>	<b>QUANTITATIVO DE EMPREENDIMENTOS HIDRELÉTRICOS PROTOCOLADOS NO IAP</b>
<b>2010/2011</b>	46
<b>2012</b>	25
<b>2013</b>	23
<b>2014</b>	10
<b>2015</b>	11
<b>2016</b>	9
<b>2017</b>	26
<b>TOTAL</b>	<b>150</b>

Não foram realizadas vistas aos processos de licenciamento ambiental dos empreendimentos enumerados na Tabela 5, em vista do quantitativo elevado de processos.

A fim de averiguar a exigência e aplicação do Cadastro Socioeconômico nos processos de licenciamento ambiental de hidrelétricas no estado do Paraná, foi entrevistado o Coordenador do Departamento de Avaliação de Impactos Ambientais – DAI do Instituto Ambiental do Paraná – IAP, Jean Carlos Helferich. A primeira questão foi realizada no sentido de averiguar se o Decreto nº 7.342/2010 está sendo exigido e aplicado ou não no estado do Paraná e, em caso negativo, entender os motivos pelos quais não estaria sendo aplicado. Segundo Helferich (2018):

O referido Decreto Federal não é seguido pelo Instituto Ambiental do Paraná – IAP nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos. No entendimento do IAP, o Cadastro Socioeconômico é obrigatório nos processos de licenciamento ambiental Federal, uma vez que o Comitê mencionado no referido Decreto estipula que o Comitê será integrado, somente, por representantes dos órgãos e entidades federais. No Art. 4º do referido Decreto diz que: O cadastro socioeconômico e o funcionamento do Comitê serão disciplinados em ato conjunto dos Ministérios de Minas e Energia, do Meio Ambiente, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Desenvolvimento Agrário e da Pesca e Aqüicultura.

No caso do Estado do Paraná é exigido que cada processo de licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos seja acompanhado por procedimentos específicos de acompanhamento socioeconômico (Reuniões técnicas, pesquisas, entrevistas, dentre outras).

Constata-se que, dos 150 empreendimentos hidrelétricos que tiveram seu protocolo de entrada do processo de licenciamento ambiental junto ao órgão ambiental estadual do Paraná a partir do ano de promulgação do Decreto nº 7.342/2010, em nenhum deles foi exigido pelo IAP e elaborado o Cadastro Socioeconômico nos moldes exigidos pelo referido Decreto.

Apesar de o Decreto em referência ter caráter federal, não há menção, nele e na Portaria Interministerial, de que o mesmo deveria ser aplicado somente em processos de licenciamento ambiental de âmbito federal. O Artigo 3º do Decreto estabelece que “o Comitê Interministerial do Cadastro Socioeconômico deve apresentar, no âmbito do processo de licenciamento ambiental, os requisitos para que o responsável pelo empreendimento elabore o cadastro socioeconômico da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica”.

À parte das discussões sobre a competência de elaboração do Cadastro Socioeconômico residir somente no âmbito federal, a não exigência e aplicação do referido cadastro estabelecido no Decreto nº 7.342/2010 no estado do Paraná, legislação debatida e construída a várias mãos, implica a permanência da ausência de garantias dos direitos dos atingidos por empreendimentos hidrelétricos no estado do Paraná, principalmente quando se visualiza no Plano Decenal de Expansão de Energia 2026 que o maior incremento de potência de energia elétrica prevista no Brasil no horizonte até 2026 decorra da implantação de usinas hidrelétricas no estado do Paraná (FIGURA 2).

Foi questionado ainda ao coordenador do IAP quais seriam as limitações encontradas nos processos de licenciamento para a exigência e efetividade do Cadastro Socioeconômico proposto no Decreto nº 7.342/2010. Segundo Helferich (2018):

É necessário que seja definido claramente o papel de cada ator neste processo, pois efetivamente, caso o Órgão Ambiental Estadual (IAP) exija o Cadastro ele necessitará ser aprovado por alguém. A aprovação e os demais encaminhamentos devem estar bem definidos, ainda mais que a exigência partirá de um órgão estadual que não participou das discussões e da elaboração do cadastro, por determinação de um órgão federal e que será realizado por um terceiro (empreendedor).

Foi questionado ao coordenador do IAP se o mesmo entende que o Cadastro Socioeconômico instituído no Decreto nº 7.342/2010 se configura em um mecanismo

adequado para a garantia dos direitos dos atingidos por barragens. De acordo com Helferich (2018):

O Cadastro é um instrumento de grande importância para identificar o perfil de cada atingido pelo barramento. As informações são essenciais para uma possível e adequada identificação das relações econômicas e caracterização da propriedade. Para que ocorra uma efetiva garantia dos direitos dos atingidos por barragens o Cadastro não pode ser encarado unicamente como uma ferramenta que vai possibilitar este sucesso, mas com certeza será o ponto de partida (marco zero) para se iniciar um processo de melhor definição do atingido e a sua garantia do direito.

Quando questionado ao coordenador do IAP se o mesmo identifica outra forma ou mecanismo que possibilite a salvaguarda dos direitos das populações atingidas por barragens, a resposta foi a seguinte:

Uma ferramenta que pode auxiliar na salvaguarda dos direitos das populações atingidas é a Licença Ambiental, uma vez que as Condições Ambientais devem ser elaboradas de forma única e exclusiva para cada empreendimento, estabelecendo etapas a serem cumpridas e exigidas. No caso da garantia da população os órgãos licenciadores devem, obrigatoriamente, exigir garantias nas Licenças e fazê-las cumprir, sob pena de não conceder o licenciamento quando se observar o seu não cumprimento.

No processo de obtenção dos dados primários, também foi aplicado questionário ao Ministério de Minas e Energia, especificamente à Chefe da Assessoria Especial de Meio Ambiente do órgão, Maria Ceicilene Aragão Martins. O primeiro questionamento foi realizado no sentido de averiguar se a entrevistada participou dos debates sobre a formulação do Cadastro Socioeconômico no âmbito da criação do Decreto nº 7.342/20102 e da Portaria Interministerial nº 340/2012 e qual a percepção da entrevistada sobre o processo de formulação e o resultado final do Decreto nº 7.342/2010 e da Portaria Interministerial nº 340/2012. Segundo a entrevistada, que participou dos debates, “no processo de formulação e discussão dos referidos normativos houve amplo processo de participação da sociedade civil, governo federal e setor produtivo. Boa parte dos itens foram consensuados”.

Foi questionado à entrevistada se o Comitê Interministerial tem conseguido acompanhar a elaboração dos Cadastros Socioeconômicos, conforme inciso II, do art. 3º do Decreto nº 7.342 de 2010. Em caso positivo, foi solicitado que a



entrevistada detalhasse como se dá esse acompanhamento e, posteriormente, a aprovação do Cadastro. De acordo com Martins (2018):

O acompanhamento da elaboração do Cadastro Socioeconômico (CSE), conforme previsto no inciso II, do art. 3º do Decreto nº 7.342 de 2010, se dá por meio de reuniões técnicas com os desenvolvedores dos estudos; e de análise da documentação entregue pelo responsável pela elaboração do CSE de cada projeto. A análise é baseada nos procedimentos determinados pela Portaria Interministerial nº 340, de 1º de junho de 2012, que estabelece as competências e procedimentos para a execução do Cadastro Socioeconômico para fins de identificação, quantificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica, nos termos previstos no Decreto nº 7.342, de 26 de outubro de 2010. O Comitê delibera sobre cada fase do CSE em reuniões específicas internas.

Ainda referente à atuação do Comitê Interministerial, o inciso I, do Art. 3º do Decreto nº 7.342 de 2010, afirma que caberá ao Comitê “apresentar, no âmbito do processo de licenciamento ambiental, os requisitos para que o responsável pelo empreendimento elabore o cadastro socioeconômico da população atingida por empreendimento de geração de energia hidrelétrica (...)”. Foi questionado à entrevistada se o comitê tem conseguido atender essa atribuição e se essa apresentação deve se dar em cada processo de licenciamento ambiental, a partir das especificidades regionais e dos projetos. Segundo Martins (2018):

A formulação dos “requisitos para que o responsável pelo empreendimento elabore o cadastro socioeconômico da população atingida por empreendimento de geração de energia hidrelétrica” foi realizada e consolidada na Portaria Interministerial nº 340/2012, após a elaboração e posterior aprovação do CSE pelo Comitê Interministerial, mediante Ofício da Secretaria Executiva do Ministério de Minas e Energia. Posteriormente, o responsável pelos estudos protocola o referido documento no órgão ambiental licenciador – IBAMA.

Foi questionado à entrevistada qual é, atualmente, o fluxograma envolvendo as instituições diretamente relacionadas à elaboração do Cadastro Socioeconômico (ex. MME, órgãos ambientais, empreendedores). Segundo Martins (2018):

- 1) O responsável pela elaboração do CSE protocola no MME a documentação relativa ao CSE;
- 2) MME envia a documentação para análise dos membros do Comitê;
- 3) Caso considere necessário, o MME realiza reunião entre membros do Comitê e responsável pela elaboração do CSE para apresentação do Cadastro e equacionamento de eventuais dúvidas;

- 4) O Comitê solicitará adequações/complementações de informações do CSE, caso necessário;
- 5) Após o cumprimento do estabelecido na Portaria Interministerial nº 340, de 1º de junho de 2012, o documento é aprovado pelo Comitê.

Também foi questionado à entrevistada quais são os possíveis impedimentos para que o Cadastro Socioeconômico proposto no Decreto nº 7.342/2010 seja implementado nos processos de licenciamento ambiental. A entrevistada respondeu que “não há impedimentos para implantação no CSE no âmbito dos processos de licenciamento ambiental federal”.

Questionou-se à entrevistada se a exigência de elaboração do Cadastro Socioeconômico proposto pelo Decreto nº 7.342/2010 é obrigatória somente em âmbito federal ou deve ser contemplada nos processos de licenciamentos ambientais estaduais. Segundo a entrevistada, sobre o assunto, são necessárias algumas considerações:

O Decreto nº 7.342 é decreto autônomo, que dispõe sobre a organização e funcionamento da administração federal, não criando obrigações para outros entes federados;

O referido decreto não pode criar obrigações a serem cumpridas no âmbito do licenciamento ambiental realizado pelos Estados, que devem se submeter às regras das Resoluções do CONAMA, ou outra normativa elaborada na esfera estadual. Assim, a forma do cadastro socioeconômico a ser exigido por um órgão licenciador estadual deve ser definida por este, ou até por uma Resolução CONAMA, e não por um decreto federal e menos ainda por uma Portaria Interministerial;

O Comitê Interministerial, criado por decreto e composto por entes da União, é encarregado do acompanhamento de cadastros socioeconômicos no âmbito do licenciamento ambiental realizado junto a órgãos ou entidades da Administração Pública federal, ou seja, quando o licenciamento ambiental for realizado junto ao IBAMA. Assim, não há como falar em necessidade nem em obrigação de que o Comitê Interministerial acompanhe ou aprove um cadastro socioeconômico de um empreendimento hidrelétrico licenciado por um Estado. Além disso, não há como um órgão estadual exigir de um empreendedor que submeta o cadastro socioeconômico a um Comitê formado no âmbito da União.

Dessa forma, considerando que a institucionalização do cadastro socioeconômico para identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica foi realizada por um ato presidencial, o Decreto nº 7.342/2010, as suas determinações são válidas para os empreendimentos licenciados na esfera federal, ou seja, pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.

Foi questionado qual a percepção da entrevistada sobre a efetividade da implantação do Cadastro Socioeconômico instituído pelo Decreto nº 7.342/2010 no

que tange à garantia de direitos dos atingidos por barragens. De acordo com Martins (2018):

Até o momento, foram analisados e aprovados os Planos Cadastrais dos seguintes empreendimentos: AHE São Luiz do Tapajós; AHE Jatobá; AHE Tabajara; AHE Garabi; e AHE Panambi. Somente os relatórios dos Cadastros Socioeconômicos dos AHEs Tabajara e São Luiz do Tapajós foram submetidos e aprovados pelo Comitê.

Importante esclarecer que anteriormente ao Decreto, o critério para indenização era essencialmente patrimonialista, enfocando o polígono de desapropriação das glebas atingidas. Basicamente, proprietários e posseiros eram indenizados. Na prática, 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 reassentamento rural coletivo. Com a adoção deste critério, foram incorporados os meeiros, parceiros, empregados, filhos maiores que trabalham na terra, arrendatários, inquilinos, agregados; barqueiros, pescadores, barraqueiros, balseiros...

Ao disciplinar os procedimentos, prazos, instituir o Comitê Interministerial para deliberação quanto ao Cadastro, foi possível dirimir conflitos, garantir direitos aos atingidos; bem como dar segurança jurídica ao setor elétrico.

Foi questionado à entrevistada se a mesma entende que o Cadastro Socioeconômico instituído no Decreto nº 7.342/2010 tem sido um mecanismo adequado para a garantia dos direitos dos atingidos por barragens e quais as ações que seriam necessárias para aperfeiçoar os mecanismos de garantia dos direitos das populações atingidas por barragens. Além disso, foi questionado se a entrevistada identifica outra forma ou mecanismo que possibilite a salvaguarda dos direitos das populações atingidas por barragens. De acordo com Martins (2018):

Sim. A promulgação do Decreto e da Portaria Interministerial foi um grande avanço para garantia dos direitos das populações atingidas por barragem. Após 10 anos da sua assinatura apenas 2 (dois) cadastramentos foram aprovados pelo Comitê. A medida que novos cadastros sejam finalizados/aprovados será possível fazer avaliação *ex-post* desta política pública, para verificar necessidade de possível revisão. Independentemente dessa ação, de forma a atender os anseios dos atingidos, é fundamental o aprimoramento do diálogo entre os todos os envolvidos no processo: instâncias governamentais, setor elétrico e atingidos; cada um no seu grau de responsabilidade e competência.

No processo de obtenção dos dados primários da pesquisa, também foi aplicado questionário ao Coordenador Nacional do Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB, Gilberto Cervinski, filho de camponeses do Rio Grande do Sul. Gilberto atua de forma plena no MAB desde 1999. Segundo ele, realiza tarefas de coordenação nacional do movimento, porém considera-se como qualquer

trabalhador (a) atingido ou ameaçado por projetos de barragens. Gilberto participou dos debates sobre a criação do Cadastro Socioeconômico no âmbito da criação do Decreto nº 7.342/2010, conforme exposto a seguir:

Ajudei a elaborar a Política Nacional dos Atingidos por Barragens (PNAB), a partir do que algumas empresas no setor elétrico já reconheciam como direitos em momentos históricos anteriores. Como o governo não queria assumir a PNAB, então resolveu anunciar o Cadastro.

Questionou-se ao coordenador do MAB qual a percepção do movimento sobre o processo de formulação do Decreto nº 7.342/2010. De acordo com Cervinski (2018):

O Cadastro é apenas uma pequena parcela do problema de violações de direitos dos atingidos. Se você tentar perguntar a um órgão federal ou a uma empresa do setor elétrico sobre o tema dos direitos dos atingidos, você encontrará para a mesma pergunta respostas totalmente distintas. Não se sabe quantas famílias atingidas existem no Brasil. O que é um atingido? Quais são os direitos? Quais as formas de reparação? Qual a política de reassentamento? Quais os critérios para reparação? O que quero dizer é que cada empresa define sua política a partir daquilo que lhe permite maior lucratividade. Nós fomos críticos ao cadastro da forma como o governo anunciou. A equipe do MME foi truculenta e não contemplou o que deveria ser feito, por exemplo, a plena participação dos atingidos na elaboração do cadastro e o conceito de atingido. Quando o governo anunciou em 2010, foi apenas um gesto para dizer que necessitava quantificar e ter uma noção de quantos são. Mas, no processo de regulamentação do decreto, que coube ao MME, eles manipularam tudo, pois estavam sendo orientados pelas empresas privadas.

O entrevistado foi questionado no sentido de se compreender qual a percepção do mesmo sobre a exigibilidade do Cadastro Socioeconômico instituído pelo Decreto nº 7.342/2010 nos processos de licenciamento ambiental de Usinas Hidrelétricas no país. Segundo Cervinski (2018):

Fazer um cadastro é muito importante. É base inicial. Mas precisa ser realizado de forma correta e plena antes da usina ser licenciada, para que se tenha uma correta noção do tamanho do problema e antes de construir a obra a população tenha o direito de saber quais são seus direitos e suas alternativas de reparação. Se fizer um cadastro pleno, a partir de um conceito de atingido correto aumenta muito o número da população atingida e as empresas são contrárias a isso. Eles querem é gastar o mínimo. Como o Estado não interfere na política de direitos de reparação, o direito dos atingidos virou negócio para as empresas. Para entender a questão dos direitos de forma correta é preciso entender o sistema tarifário que se aplica no setor elétrico nacional. Destaco que o Cadastro hoje não é obrigatório,

condicionante para receber o licenciamento. O 'preferencialmente' não diz nada.

O entrevistado foi questionado quanto à percepção sobre a efetividade da implantação do Cadastro Socioeconômico no que tange à garantia de direitos dos atingidos por barragens. De acordo com Cervinski (2018):

Primeiro que o cadastro deveria ser realizado por um órgão de Estado. Deixar esta tarefa para as empresas já é uma contaminação, ainda mais se for empresa privada ou estatal com gestão e ações privadas. O fato de deixar as empresas fazer antes, depois, ou ir fazendo no processo só tem um objetivo, ter informações internas para a empresa, mas a população não consegue ter pleno acesso às informações. Tente em uma usina recente construída ver se consegue saber quanto de fato foi e onde foram gastos os recursos destinados à reparação, isso é sigiloso das empresas. Como, desde a realização do cadastro e a expectativa de gasto social em uma usina tudo é dimensionado na tarifa através da política de "Preço-Teto", temos fortes indícios de que as empresas estão burlando, superdimensionando os custos para inflar a tarifa, e depois pouco é aplicado, e esta "economia" de gasto sobre o direito vira acréscimo na taxa de lucratividade permanente das empresas, a partir da violação sobre os direitos dos atingidos. Ou seja, a sociedade paga através da conta de luz e as empresas não repassam. O fato central é que não existe transparência nenhuma. O direito a informação é o primeiro direito que tem sido violado constantemente, inclusive na realização do cadastro.

Questionou-se ao coordenador do MAB quais os direitos dos atingidos por barragens reivindicados pelo MAB que são reconhecidos no Decreto nº 7.342/2010 e quais instrumentos considera que estão previstos no Decreto para atendê-los. Segundo Cervinski (2018):

O decreto não reconhece direito, apenas busca cadastrar as famílias. Uma família que fez o cadastro não significa que automaticamente terá o direito garantido. Primeiro, inúmeras famílias são deixadas de fora do cadastramento. Segundo, uma família pode ter sido cadastrada e depois ter seu direito negado. Esta é uma das aberrações, porque quem decide isso é a empresa e o faz pela política de menor custo, ou seja, negar o direito é vantajoso do ponto de vista lucrativo.

Também foi questionado quais os direitos dos atingidos por barragens reivindicados pelo MAB que não são reconhecidos no Decreto nº 7.342/2010 e quais instrumentos o entrevistado considera que não estão previstos no Decreto para atendê-los. De acordo com Cervinski (2018):

Os direitos reivindicados pelo MAB são aqueles direitos já reconhecidos em várias usinas em acordos coletivos em diversas regiões do Brasil e aplicados por inúmeras empresas estatais em anos anteriores. Estes direitos estão na PNAB e em todas as demais propostas entregues ao

governo, como a criação do Fundo, e de uma estrutura de Estado para garantir os direitos.

O coordenador do MAB foi questionado sobre quais seriam as possíveis barreiras sociais e políticas que influenciam na efetividade de implantação do Cadastro Socioeconômico instituído pelo Decreto nº 7.342/2010. Segundo Cervinski (2018):

A privatização do setor elétrico é a principal – atualmente o sistema financeiro controla as usinas, significa que o rentismo e a especulação prevalecem. A ausência do Estado é uma questão central. Quanto maior a liberdade ao capital, maior tem sido as violações. O MAB já teve de ir negociar direito dos atingidos (hidrelétrica de Cana Brava) na Bélgica, tem sido muito comum ter que ir denunciar as violações, em hidrelétricas construídas aqui no Brasil, em reuniões de acionistas lá na Europa. A política de “Preço-Teto” é outra. A criminalização de quem é organizado é também.

Por último, questionou-se quais as ações que seriam necessárias para aperfeiçoar os mecanismos de salvaguarda dos direitos das populações atingidas por barragens. De acordo com Cervinski (2018):

Esta é uma tarefa plena de Estado. Na minha opinião ajudaria muito se fosse aplicada a PNAB. Para isso, a transparência e a garantia de participação plena das famílias são questões fundamentais.

Segundo Colombera (2015), as informações do Cadastro Socioeconômico instituído pelo Decreto nº 7.342/2010 e regulamentado pela Portaria Interministerial nº 340/2012 são essenciais para a etapa de negociação entre empreendedores e atingidos acerca da reparação das perdas e dos prejuízos provocados à população, por conta dos impactos da implantação do empreendimento hidrelétrico, além de subsidiar gestores públicos das diversas esferas do governo no que diz respeito ao planejamento e à elaboração de políticas públicas em favor das comunidades afetadas.

A relação entre o Cadastro Socioeconômico e o processo de negociação das reparações entre concessionários e população atingida consiste em que a primeira é base de apoio para a segunda. Assim pode-se dizer que são complementares, aumentando as responsabilidades tanto dos empreendedores quanto dos agentes

públicos comprometidos com a realização e qualidade deste cadastramento (Ibidem).

Com a institucionalização e regulamentação do Cadastro Socioeconômico estas indefinições seriam em certa medida sanadas, no sentido que foram definidas as competências e responsabilidades dos agentes públicos e privados diretamente envolvidos no processo. Até então, toda a responsabilidade perante o cadastro destas populações recaía sobre o empreendedor, sem previsão de um acompanhamento formal da execução das atividades. Neste aspecto o Governo Federal era mais espectador do que fiscalizador das ações (Ibidem).

Com relação às negociações entre empreendedores e atingidos, a concepção de que o processo de licenciamento de um projeto nada mais é do que uma etapa burocrática que garante a obtenção das licenças previstas em lei reduz o espectro de ação dos grupos potencialmente atingidos à mera negociação e barganha sobre um projeto entendido como dado e necessário. As instâncias normalmente abertas para a negociação não compreendem a possibilidade da não implantação do projeto (FASE; ETTERN, 2011).

As únicas instituições que podem, por lei, conduzir o processo de licenciamento são os órgãos ambientais: o IBAMA, no caso de empreendimentos cuja aprovação depende da União e/ou o órgão ambiental do Estado onde se pretende implantar o projeto. No melhor dos casos, na prática, sua intervenção levará à exigência de condicionantes que serão ou não incorporadas ao projeto conforme o poder de pressão - em favor ou contra o empreendimento - por parte da sociedade civil. Só excepcionalmente o IBAMA recomenda a não realização de um empreendimento. No geral, o processo de licenciamento ambiental funciona como uma linha de produção da aceitação pública dos empreendimentos. As críticas levantadas sobre a viabilidade do projeto e seus impactos são respondidas sob a forma de condicionantes, que se supõem passíveis de mitigar ou compensar o dano causado (Ibidem).

Segundo Colombera (2015), mesmo com a promulgação do Decreto nº 7.342/2010, que visa garantir o cadastramento socioeconômico daqueles que possivelmente serão os atingidos por barragens, não existem garantias de proteção aos direitos dos atingidos, mesmo porque não estão definidas as regras gerais do que fazer a partir desse cadastro, como por exemplo, critérios de indenização.

Além da inexistência de regulação para os direitos dos atingidos, há uma forte regulação dos direitos das empresas do setor elétrico. Existe uma assimetria, ou seja, uma enorme desigualdade, entre o número de leis que estabelecem direitos para as empresas e para o setor elétrico, e as leis que tratam dos direitos dos atingidos por barragens. Por isso, faz-se necessária a criação de um marco legal, de uma política de direitos, no sentido de assegurar através das leis os direitos das populações atingidas, apesar de se saber que apenas com mobilização se consegue garantir a sua aplicação. Hoje, praticamente inexistente um marco legal que assegure os direitos dos atingidos, enquanto para as empresas, praticamente todos os anos são aprovadas leis e incentivos. São criadas empresas, órgãos e agências estatais para certificar licitações e contratos. Em contrapartida, as conquistas dos atingidos dependem unicamente de suas lutas sociais (ANAB, 2013).

Apesar de o Governo e o setor elétrico reconhecerem que os direitos das populações atingidas por empreendimentos hidrelétricos devem ser considerados no planejamento de suas políticas, muito pouco se avançou na conquista dos mesmos. Tampouco se avançou na democratização do seu processo de decisão (COLOMBERA, 2015).

A luta do movimento dos atingidos por barragens no país, por meio de mobilizações reivindicando maior participação e transparência nas tomadas de decisões, foi fundamental para a legitimação de alguns direitos para os atingidos. Entretanto, o que se pode ver ainda, é que não há nesse processo ações consistentes do governo federal por meio de uma política pública que possa dar maiores garantias jurídicas aos futuros atingidos por barragens no país, tendo em vista que o Plano Nacional de Energia visa a construção de mais barragens no país nos próximos anos, e dessa forma milhares de famílias serão potencialmente atingidas (FELIPE, 2016).

Por parte do MAB, essas conquistas ainda não são capazes de amenizar o processo de desestruturação-reestruturação das vidas das populações atingidas por barragens no país. Por conseguinte, a pauta atual do movimento é a luta pela institucionalização de uma política pública nacional, que denominam a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens - PNAB, tendo em vista, que a construção de barragens é tida como fundamental para o desenvolvimento econômico do país, e dessa forma, o ônus do desenvolvimento não deve ser às custas da desestruturação dos modos de vida atingidos (Ibidem).



O estabelecimento do Decreto nº 7.342/2010 somente foi possível devido à pressão dos atingidos e movimentos sociais, em especial, o MAB. Essa conquista foi importantíssima do ponto de vista de conquistas institucionais, pois até então, não havia um conceito legal de atingido e a questão do cadastro socioeconômico ficava a cargo dos critérios estabelecidos pelas empresas de consultoria ambiental, responsáveis pelo levantamento dos dados sociais. Contudo, o Decreto abarca minimamente as reivindicações do movimento, que caminham no sentido de que o governo federal estabeleça um marco legal para os direitos dos atingidos, que assegure através de leis os direitos das populações atingidas por barragens no país (FELIPE, 2016).

Em relação ao Decreto nº 7.342/2010, o MAB ainda afirma que o documento, assinado em 2010, somente foi regulamentado em junho de 2012. A Portaria Interministerial, ao regulamentar o Decreto, possibilitou a “privatização” do cadastramento dos atingidos, quando deixou a cargo do empreendedor a elaboração do Cadastro, dessa maneira, transformou o cadastro socioeconômico, que deveria assegurar direitos, em mais um negócio para as empresas (MAB, 2013).

Apesar de a aplicação do Decreto estar atrelada ao processo de licenciamento ambiental federal, com a emissão das licenças ambientais pelo IBAMA estando condicionadas à aprovação dos Cadastros Socioeconômicos pelo Comitê Interministerial, não há instrumento na ordenação jurídica brasileira que a vincule como obrigatória para os Estados da Federação, comprometendo assim seus objetivos, já que a ampla maioria dos empreendimentos hidrelétricos brasileiros são licenciados pelos órgãos ambientais estaduais. Em virtude dessa não obrigatoriedade, no estado do Paraná, por exemplo, o Decreto não é aplicado, o que pode ser considerado uma estratégia política do estado, a partir do momento em que não tomou como base o Decreto Federal para promulgação de um decreto próprio, e isso opera no sentido de não reconhecimento dos atingidos e conseqüentemente, dos direitos destas populações.

Partindo da premissa de que a salvaguarda dos direitos das populações atingidas por barragens sejam de interesse do Estado, uma alternativa seria a inclusão da aprovação do Cadastro Socioeconômico pelo Comitê Interministerial como requisito para a participação dos empreendimentos hidrelétricos nos leilões de concessão realizados pela ANEEL.

## 6.1 A LUTA DO MAB PELOS DIREITOS DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS

O Estado brasileiro, a partir da década de 1980, passou por um processo de abertura política e, dessa forma, passou da ditadura militar iniciada em 1964 a ser um Estado democrático de direito. Como dito anteriormente, no período da ditadura militar no país, foram elaborados vários projetos de desenvolvimento econômico, dentre eles os projetos para a construção de várias barragens para fins de hidroeletricidade. Por conseguinte, até aquele período, as lutas das populações atingidas por barragens se encontravam dentro das amarras da ditadura militar. Assim, a partir da abertura democrática, os atingidos junto aos movimentos sociais passaram a reclamar por maior participação nas decisões que envolviam a implantação de barragens e, também, pela implantação e legalização de direitos sociais territoriais (FELIPE, 2016).

Segundo Felipe (2016, p. 70), os atingidos dentro do *campo social de conflitos* possuem pouca influência no processo de implementação de políticas públicas, evidenciando, também, um processo não democrático, pois as relações de poder nesse campo são pautadas, sobretudo, sob o capital econômico. Assim, a dinâmica do *campo social de conflitos* não se configura como sendo reflexo de uma sociedade democrática, pois, não há igualdade nas relações de poder entre os agentes desse campo. Há, de um lado, o governo federal com seus planos e objetivos de crescimento econômico, que repassa para a iniciativa privada, representada pelas grandes empreiteiras, a tarefa de construção das barragens e a mitigação dos impactos sociais aos atingidos. De outro lado tem-se os atingidos que, em meio aos interesses do governo e do capital, tem seus modos de vida desestruturados e veem seus direitos serem reduzidos, fundamentalmente, à compensações em dinheiro.

A mesma autora afirma (p. 70) que o que parece evidente é a existência de um Estado eleito democraticamente no Brasil, entretanto, em relação à forma como as decisões políticas são realizadas, como a implantação de políticas públicas, evidencia-se um processo não democrático, fundamentado, sobretudo, sob o aspecto econômico. Assim, pode-se dizer que somos um Estado democrático com uma sociedade ainda não democrática em relação à problemática discutida.

A proposição e o estabelecimento de uma política pública nacional para os atingidos por barragens, que é hoje a pauta maior do MAB, entraria, portanto, nessa

questão de justiça social para as famílias atingidas, tendo em vista as quatro décadas de luta dos atingidos no país.

Neste sentido, Vita (2007<sup>28</sup>, apud FELIPE, 2016) argumenta que democracia, política e justiça social nem sempre caminham na mesma direção. A hipótese utilizada pelo autor nessa argumentação gira em torno da questão da participação e dos ativismos políticos. A justiça social para os atingidos por barragens entraria, também, como uma demanda por inclusão social, no sentido de que aos atingidos não seja destinado apenas os ônus do processo, ou seja, para que a barragem traga também impactos sociais positivos, já que a geração de energia é importante para o desenvolvimento econômico do país; bem como, uma questão de dívida social histórica do Estado para com essas populações, tendo em vista o impacto deletério da barragem nos modos de vida dos atingidos.

De acordo com Vita (*idem*), quando os cidadãos são mais ativos na democracia eles são mais propensos a garantir seus interesses, como o estabelecimento de leis e políticas públicas. Por conseguinte, esse argumento pode muito bem ser aplicado à questão dos direitos adquiridos ao longo dos anos pelos atingidos por barragens. Os movimentos sociais de lutas das famílias atingidas por barragens trabalharam o empoderamento deles, no sentido de lhes dar suporte para que pudessem ter uma participação mais ativa na sociedade pela luta por seus direitos. Disso resultaram os principais direitos conquistados pelo Movimento ao longo das décadas (*Ibidem*).

A luta do movimento dos atingidos por barragens no país, por meio de mobilizações reivindicando maior participação e transparência nas tomadas de decisões, foram fundamentais para a legitimação de alguns dos seus direitos. É evidente, portanto, que os direitos adquiridos pelas populações atingidas por barragens no país, foram conquistados, sobretudo, devido à organização e pressão dos movimentos sociais.

Porém, apesar dos avanços na legislação sobre o tema, as conquistas ainda são tímidas, demonstrando dessa forma, que a questão econômica é preponderante na tomada de decisões nesse campo social de conflitos. O Decreto nº 7342/2010 representa nesse processo de luta dos atingidos um instrumento dentro do jogo de

---

<sup>28</sup> VITA, Álvaro de. Sociedade Democrática e Democracia Política. In: Política e Sociedade: Revista de Sociologia Política. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-graduação em Sociologia Política – v.6. n.11, 2007.

disputa nas decisões políticas referente à implantação de políticas públicas. Dessa forma, ele pode ser considerado aqui como produto do “choque” entre os movimentos sociais, a sociedade civil organizada e o governo federal de como operar a justiça social para os atingidos por barragens (FELIPE, 2016).

Atualmente, os atingidos por barragens de todo país estão mobilizados pela criação de uma Política Pública que seja nacional: (i) que possua órgãos responsáveis do Estado para a sua implantação; (ii) que possua fonte de financiamento; (iii) que seja instituída por marco legal; (iv) e que reconheça os direitos dos atingidos por barragens. A proposta concreta da Política Nacional dos Direitos dos Atingidos representa o acúmulo da experiência e das lutas sociais desenvolvidas até hoje (ANAB, 2013).

Em sua pauta de reivindicações pela criação de uma Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens ao governo federal, o MAB propõe como principais pontos: (i) definição do conceito de atingido; (ii) definição das formas de reparação; (iii) definição dos direitos dos atingidos; (iv) criação de um Programa de Direitos dos Atingidos por Barragens, em cada obra, no âmbito do processo de licenciamento ambiental; (v) criação da “Conta PNAB”, que financiará a política de direitos; (vi) criação de um órgão de Estado responsável pela Política, com a participação dos atingidos.

A PNAB propõe uma redefinição do conceito de atingido, que não se restringiria ao “polígono do empreendimento” previsto no Decreto nº 7.342/2010. Segundo ANAB (2013, p. 20), na definição do conceito de atingido estariam:

...todos aqueles que se virem sujeitados aos seguintes impactos – sem o conceito restritivo de “polígono do empreendimento” (previsto no Decreto nº 7.342/2010):

- I. Perda de propriedade ou da posse de imóvel;
- II. Perda da capacidade produtiva das terras de parcela remanescente de imóvel parcialmente atingido;
- III. Perda de áreas de exercício da atividade pesqueira e dos recursos pesqueiros;
- IV. Perda de fontes de renda e trabalho das quais os atingidos dependam economicamente;
- V. Prejuízos comprovados às atividades produtivas locais;
- VI. Inviabilização do acesso ou de atividade de manejo dos recursos naturais e pesqueiros, incluindo as terras de domínio público e uso coletivo, afetando a renda, a subsistência e o modo de vida de populações;
- VII. Prejuízos comprovados às atividades produtivas locais à jusante e à montante do reservatório, afetando a renda, a subsistência e o modo de vida de populações.
- VIII. Comunidades e populações anfitriãs: impactos negativos sobre os meios e modos de vida das comunidades que acolherão os atingidos reassentados.

A PNAB deverá reconhecer como detentoras de direitos as populações atingidas que exploram a terra em regime de economia familiar na condição de proprietário, meeiro, posseiro, filho de proprietário etc., bem como todos aqueles que, proprietários ou não, de imóvel rural ou urbano, tenham sido parcialmente desapropriados, assim como aqueles que, não se enquadrando em uma dessas categorias, mantenham vínculo de dependência com a terra, dela dependendo para sua reprodução física e cultural (ANAB, 2013).

As formas de reparação propostas pela PNAB incluem o reconhecimento de uma diversidade de situações, experiências, vocações e preferências, culturas e especificidades de grupos, comunidades, famílias e indivíduos. Deverá contemplar a discussão, negociação e aprovação pelos atingidos e suas representações tendo várias opções, podendo a reparação ocorrer sob várias formas: (a) reposição, restituição ou recomposição, quando o bem ou infraestrutura destruído, ou ainda a situação social prejudicada, são repostos ou reconstituídos; (b) indenização, quando a reparação assume a forma monetária; (c) 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; (d) compensação social: constitui-se benefício material adicional à reposição, indenização e compensação, coletiva e individual, a ser concedido após prévia e justa negociação com as populações atingidas, como forma de reparar as situações consideradas imensuráveis ou de difícil mensuração tais como o rompimento de laços familiares, culturais, redes de apoio social, mudanças de hábitos, destruição de modos de vida comunitários, dano moral e abalos psicológicos (ANAB, 2013).

A PNAB propõe como direitos dos atingidos por barragens:

I. Reparação por meio da reposição, indenização, compensação e compensação social, incluindo, necessariamente, a possibilidade de reassentamento coletivo, de modo a favorecer a preservação dos laços culturais e de vizinhança preexistentes na situação original;

II. Opção livre e informada pelas alternativas de reparação;

III. Negociação coletiva e prévia aprovação em relação: (a) às formas de reparação; (b) aos parâmetros para identificar os bens e as benfeitorias passíveis de reparação; (c) aos parâmetros para estabelecimento de valores indenizatórios e

eventuais compensações; (d) às etapas de planejamento e cronograma do reassentamento; (e) à elaboração dos projetos de moradia;

IV. Assessoria técnica independente, custeada pelo requerente da licença ou empreendedor, conforme o caso, para orientá-los no processo de negociação do Programa de Direitos dos Atingidos em cada obra;

V. Indenização em dinheiro pelas perdas materiais, que contemple: (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 pelo menos equivalentes às precedentes;

VI. Reassentamento rural em lote que tenha como patamar mínimo de tamanho o módulo regional;

VII. Reassentamento urbano, com lotes e moradias, com tamanho mínimo que respeite o estabelecido pela legislação urbanística, inclusive municipal;

VIII. Implantar os projetos de reassentamento rural ou urbano através de processos de mutirão e autogestão;

IX. Moradias nos reassentamentos que reproduzam, no mínimo, as condições materiais anteriores, no que diz respeito às dimensões e qualidade da edificação, bem como condições adequadas a grupos com necessidades especiais, tais como idosos, crianças, pessoas com deficiência etc.;

X. Indenização pelos custos, acrescidos de manutenção e uso do lote ou moradia 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;

XI. Espaços e equipamentos de uso comum nos projetos de reassentamento que permitam a sociabilidade e vivência coletivas, sempre que possível nos modos e padrões preexistentes no assentamento original;

XII. Escrituração e registro dos imóveis decorrentes do reassentamento urbano e rural no prazo máximo de 12 (doze) meses, a contar do reassentamento;

XIII. Reassentamento em terras economicamente úteis, de preferência na região e no município por eles habitados, após avaliação de sua viabilidade agroeconômica e ambiental, em comum acordo com os interessados;

XIV. Prévia discussão e aprovação pelos reassentados, através de suas organizações e representações, dos planos de reassentamento, incluindo

localização, identificação de glebas, projetos de infraestrutura e equipamentos de uso coletivo, assim como a escolha e formas de distribuição de lotes;

XV. Planos de recuperação e desenvolvimento econômico e social da região atingida – sem prejuízo das reparações individuais ou coletivas devidas – como 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;

XVI. Receber individualmente, cada pessoa, família ou instituição cadastrada, cópia de todas as informações constantes a seu respeito, até 15 dias após a atualização do cadastramento para fins de reparação; e

XVII. Consulta pública da lista de todas as pessoas e instituições cadastradas para fins de reparação, bem como informações agregadas do cadastro, preservadas a intimidade e as informações de caráter privado.

São direitos dos atingidos que exploram a terra em regime de economia familiar, como proprietário, meeiro, posseiro, filho de proprietário, etc, assim como daqueles que, não se enquadrando em uma dessas categorias, tem vínculo de dependência com a terra, dela dependendo para sua reprodução física e cultural: (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; (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.

Para o MAB, a Política Nacional dos Direitos dos Atingidos por Barragens fortalecerá a luta do movimento:

A oficialização da PNAB é mais uma ferramenta para continuarmos nossa mobilização pela garantia dos direitos das populações atingidas por barragens, e fortalecer a luta pela construção do Projeto Energético Popular. Temos a certeza que a lei, ou decreto, por si só, não vão resolver os problemas de violação dos direitos dos atingidos. Mas também, não podemos mais deixar as empresas em cada lugar decidir a forma de tratamento (ANAB, 2013, p. 29).

A política pública, instituída por marco legal, seria mais do que uma conquista, ela geraria e reconheceria direitos. Por isso, ela é universal: valerá para todos os atingidos do país. Os direitos são reivindicados através de processos de luta, alianças, convencimento na sociedade para serem “reconhecidos” pelo Estado, através de um marco regulatório (Lei, Decreto, etc.). Quanto mais consistente o marco regulatório, com recursos e órgão responsável (e pessoas), mais efetiva a política. A criação de um marco legal transformaria em política pública aquilo que hoje é uma conquista social, que significaria a universalização e o reconhecimento de que todos atingidos por barragens no Brasil possuam os mesmos direitos (ANAB, 2013).

Outra ação de luta do MAB no sentido de denunciar as práticas sistemáticas de violação aos direitos humanos, diz respeito à união com ONGs e movimentos sociais nacionais e internacionais na luta pela limitação do poder corporativo (das empresas), pela reparação das vítimas de violações de direitos humanos pelas empresas e pela criação de mecanismos de reparação e vinculação das mesmas aos direitos humanos. Em decorrência dessas lutas e articulações, em 2014 foi aprovada no Conselho de Direitos Humanos da ONU a Resolução nº 26/9, a qual criou um grupo de trabalho com a finalidade de elaborar um instrumento internacional juridicamente vinculante sobre as empresas transnacionais e outras empresas com o respeito aos direitos humanos. Trata-se de uma conquista histórica depois de décadas de discussão e intentos fracassados na Organização das Nações Unidas (ONU).

A criação deste instrumento pode potencializar, em longo prazo e em escala global, a proteção dos direitos humanos frente ao poder das empresas. Pode também contribuir para pôr fim a impunidade destas, sendo mais um instrumento para assegurar o acesso à justiça das suas vítimas. O MAB tem contribuído ativamente com a construção deste processo defendendo a incorporação de um capítulo sobre o conceito e os direitos dos atingidos pelas atividades empresariais (barragens, grandes projetos, mineração, etc) no instrumento internacional juridicamente vinculante sobre as empresas, defendendo a criação de um mecanismo internacional que faça as empresas transnacionais cumprirem o tratado, com o estabelecimento de uma Corte, na qual as mesmas possam ser demandadas. Segundo o MAB (2015, pg. 10), “a aprovação de uma Política de Direitos para os Atingidos por Barragens tornaria o Brasil pioneiro nesse âmbito, fortalecendo as



posições progressistas em todo mundo, limitando o poder do capital e das transnacionais, mostrando ser possível um outro mundo”.

Nos últimos anos, a luta dos atingidos tem, também, servido de exemplo e o MAB tem contribuído em lutas que, além de questionar as obras e garantir os direitos do povo atingido, discute com a população das cidades a questão de um novo projeto energético popular.

Para tal, o MAB definiu os seguintes pontos como princípios de ação que devem nortear esta construção: (a) Prosseguir e fortalecer a luta contra as barragens; (b) Lutar para que a energia esteja nas mãos do Estado brasileiro, a serviço e sob controle do povo brasileiro; (c) Lutar para garantir todos os direitos dos atingidos por barragens, o acesso às políticas públicas, incluindo a luta para resgatar a dívida social e ambiental nas barragens já construídas; (d) Lutar para que a energia não se firme como simples mercadoria para dar lucro aos grupos empresariais que a comercializam; (e) Lutar para que o seu uso seja racional e atenda as necessidades vitais do povo brasileiro, em primeiro lugar. Portanto, o MAB se coloca contra modelos de produção cuja finalidade é expropriar os recursos naturais e energéticos brasileiros; (f) Lutar para que a energia seja institucionalmente garantida a todas as famílias brasileiras, como direito. Isto significa empreender uma luta nacional, no campo e na cidade, pelo “direito à energia elétrica”; (g) Lutar por tarifas subsidiadas para produção de bens e serviços destinados à melhoria da qualidade de vida do povo brasileiro, priorizando a alimentação, a moradia, a educação, a saúde, o transporte e o lazer das maiorias; (h) Lutar pela suspensão dos subsídios aos grandes consumidores, em particular às indústrias eletrointensivas; (i) Lutar pela diminuição das tarifas da energia elétrica com isenção no pagamento de até 100 kwh/mês para todas as famílias brasileiras, e que o preço do que for consumido acima dos 100 Kwh/mês tenha igualdade com o valor pago pelas grandes empresas; (j) Lutar para que as múltiplas fontes de energia sejam prioritariamente selecionadas pelos critérios de economicidade e sustentabilidade ambiental, visando o atendimento das necessidades fundamentais da vida para esta e para as gerações futuras; (k) Lutar para superar o discurso da escassez de energia já impregnado em parte da população que teme ficar sem luz, pois este discurso foi montado pelos capitalistas que adquiriram as empresas de energia elétrica brasileira, com a finalidade de aumentar brutalmente o preço da energia elétrica para o povo brasileiro; (l) Lutar para que a classe trabalhadora brasileira – assalariada e

camponesa – participe em todos os processos de planejamento e organização da produção e distribuição da energia, no âmbito da sociedade brasileira (MAB, 2015).

Assim, o debate do novo projeto energético popular para o Brasil passa por estudar o atual modelo que na lógica capitalista beneficia as grandes empresas, que expulsa o povo de suas terras e se apropria da energia vendendo-a por preços muito altos para as famílias brasileiras (cobram até 50 centavos por Kilowat/hora-mês).

Segundo o MAB (2015), a luta dos atingidos é por um novo modelo de desenvolvimento e dentro deste, um novo modelo energético, onde o desenvolvimento seja concebido como “um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa o constante melhoramento do bem-estar da população e de cada pessoa, na base de sua participação ativa, livre e significativa e na justa distribuição dos benefícios resultantes dele”.

Com relação à implantação de política pública específica aos atingidos, o único estado brasileiro que instituiu uma Política Estadual dos Atingidos por Empreendimentos Hidrelétricos foi o Rio Grande do Sul, através do Decreto nº 51.595, de 2014, assinado pelo então governador Tarso Genro.

Segundo o MAB, o Decreto Estadual traz um conceito de atingido por hidrelétricas mais amplo, incluindo a região na qual será construída a obra como “atingida”, além das populações sujeitas aos seguintes impactos:

- I - perda de propriedade ou da posse de imóvel em razão do empreendimento;
- II - perda da capacidade produtiva das terras de parcela remanescente de imóvel atingido;
- III - perda de áreas de exercício da atividade pesqueira e dos recursos pesqueiros;
- IV - perda de fontes de renda e de trabalho dos quais os atingidos dependam economicamente;
- V - prejuízos comprovados às atividades produtivas locais;
- VI - inviabilização do acesso ou de atividade de manejo dos recursos naturais e pesqueiros, incluindo as terras de domínio público e de uso coletivo, afetando a renda, a subsistência e o modo de vida de populações;
- VII - prejuízos comprovados às atividades produtivas locais à jusante e à montante do reservatório, afetando a renda, a subsistência e o modo de vida de populações; e

VIII – deslocamento involuntário de famílias de seu local de moradia ou de exercício de suas atividades econômicas.

Além disso, o Decreto Estadual reconhece como direitos dos atingidos:

I – informação;

II – participação;

III – negociação prévia e coletiva;

IV – reparação;

V – restituição de bens públicos e comunitários; e

VI – assessoria técnica e jurídica (art. 14).

O reconhecimento do reassentamento padrão (rural ou urbano), como direito e forma de reparação dos (as) atingidos (as) por empreendimentos hidrelétricos, luta histórica do MAB, é outro avanço do Decreto Estadual.

Atualmente, o MAB está reivindicando e realizando manifestações pela instituição de políticas estaduais de direitos em Minas Gerais, Bahia, Ceará e Rio de Janeiro. Todavia, as políticas estaduais só têm validade para as obras cujo licenciamento é estadual. Desta forma, o MAB justifica que a aprovação do Decreto Federal do Cadastro Socioeconômico e a criação de políticas estaduais justificam a aprovação através de lei da PNAB, consolidando estas conquistas sociais. O MAB defende que é necessária uma política nacional que defina e garanta os direitos dos atingidos e que deva ser controlada e garantida pelo Estado brasileiro.

De acordo com o MAB (2013),

O “reconhecimento” dos direitos dos atingidos numa lei ou num decreto é muito importante, será uma vitória do movimento de atingidos. Todavia, o MAB tem o pleno entendimento de que o “reconhecimento” de um direito não significa a sua “efetivação”. Direito à saúde, educação, trabalho e lazer são reconhecidos em lei, mas não são plenamente efetivados. Depois de aprovada a política de direitos para as populações atingidas, o MAB estará preparado para enfrentar esta nova realidade: as lutas serão pela efetivação dos direitos (ANAB, 2013, p. 19).

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa se propôs a identificar e analisar o processo que levou à aprovação do Decreto nº 7.342/2010, que instituiu o Cadastro Socioeconômico no processo de implantação de usinas hidrelétricas no país, e sua regulamentação, e sua aplicação a nível federal e estadual, para o caso do Paraná. Tratou-se de identificar quais foram as mudanças de práticas efetuadas pelo Estado e pelos empreendedores após a promulgação no sentido de se houve ou não reconhecimento e garantia dos direitos dos atingidos por estes empreendimentos.

A relevância do tema foi justificada em virtude do massivo deslocamento compulsório das populações atingidas ao longo de várias décadas de implantação de usinas hidrelétricas no Brasil, com ocorrência de uma série de violações de direitos dessas populações, além das práticas de reparações efetuadas pelos empreendedores que sabidamente nunca ou quase nunca reconheceram justamente os valores materiais e simbólicos dos espaços e recursos naturais dos locais escolhidos para implantação dos empreendimentos. Ademais, o tema possui relevância pelo caráter de expansão da oferta de energia de matriz hidrelétrica prevista no planejamento energético federal.

Para tal, a pesquisa se propôs a descrever em termos gerais quais foram as bases legais e as práticas históricas adotadas pelo Estado e pelos empreendedores quando da implantação de empreendimentos hidrelétricos no Brasil. Também foram descritos em termos gerais os conflitos e ações de resistência dos atingidos que visaram o reconhecimento e efetivação de seus direitos, até o momento da criação e promulgação do Decreto nº 7.342/2010. Após, a pesquisa descreveu e analisou o conteúdo do Decreto nº 7.342/2010 e da Portaria Interministerial nº 340/2012, que regulamentou o Decreto, em relação à identificação de conteúdo que pudesse subsidiar o reconhecimento e a garantia da efetividade dos direitos reivindicados pelos atingidos. Por fim, foi realizada análise e identificação se o Decreto nº 7.342/2010 se tem aplicado ou não no âmbito federal e no estado do Paraná a partir de sua promulgação até o presente, bem como foi identificada a percepção existente por parte dos principais envolvidos em torno à construção de barragens (Estado e o Movimento dos Atingidos por Barragens) sobre o Decreto nº 7.342/2010 e sua aplicação.

A organização e a luta dos atingidos por barragens no sentido de reconhecimento e garantia dos seus direitos teve papel relevante na criação do Decreto nº 7.342/2010, inclusive a criação do mesmo foi considerada pelo MAB um avanço histórico à época, porém desde a promulgação do instrumento legal o que se pôde constatar na pesquisa, subsidiada principalmente pela percepção do coordenador nacional do Movimento dos Atingidos por Barragens, é que o Cadastro Socioeconômico instituído no Decreto não tem se configurado como um instrumento de reconhecimento e salvaguarda dos direitos dos atingidos.

Apesar de ser uma conquista da luta dos atingidos e, nesse sentido, ser um instrumento a favor do reconhecimento e respeito dos direitos dos atingidos, o decreto aprovado e sua regulamentação sofreram rebaixas em relação ao defendido pelo MAB, que foram no sentido de limitar esses direitos. O MAB, na figura do coordenador nacional entrevistado nesta pesquisa, entende inclusive que a aplicação do Cadastro se configura como mais um fator de violações dos direitos dos atingidos, seja pelo fato de que não há ampla e plena participação dos atingidos na elaboração do Cadastro, seja pelo fato de o Cadastro não ser elaborado por um órgão do Estado, e sim pelos empreendedores.

No âmbito federal, para alguns poucos empreendimentos hidrelétricos, notadamente UHES (Usinas Hidrelétricas), o Cadastro Socioeconômico instituído pelo Decreto nº 7.342/2010 no âmbito do licenciamento ambiental conduzido pelo IBAMA foi efetivamente elaborado e aprovado pelo Comitê Interministerial, porém o IBAMA ainda não analisou tecnicamente nenhum deles. Segundo o analista ambiental do IBAMA entrevistado, a aprovação do Cadastro Socioeconômico pelo Comitê Interministerial condiciona a emissão das licenças ambientais dos empreendimentos, porém não há no Decreto nº 7.342/2010 tampouco na Portaria Interministerial obrigatoriedade de que o Cadastro seja elaborado em uma determinada etapa do licenciamento ambiental, apesar de constar na Portaria que o mesmo deva ser elaborado preferencialmente na fase de licença prévia.

No estado do Paraná, foi verificado que o órgão ambiental estadual não exige nos processos de licenciamento ambiental de hidrelétricas a elaboração do Cadastro Socioeconômico instituído no Decreto.

Apesar de a promulgação do Decreto nº 7.342/2010 ter sido considerada um avanço histórico em termos de legislação que pudesse reconhecer e garantir os direitos dos atingidos por empreendimentos hidrelétricos, na prática o instrumento

legal não tem se configurado como um mecanismo de salvaguarda dos direitos dos atingidos, seja pelo fato de que o cadastro socioeconômico, nos licenciamentos ambientais conduzidos pelo IBAMA, é elaborado por técnicos contratados pelos empreendedores, o que pode conferir parcialidade e ausência de garantia de que o cadastro seja elaborado de maneira verdadeiramente abrangente, elencando e reconhecendo todos os atingidos pelos empreendimentos, seja pelo fato de o cadastro não ser exigido nos licenciamentos ambientais de empreendimentos hidrelétricos conduzidos pelo IAP.

Esta última situação, por si só, representa ausência do reconhecimento e salvaguarda dos direitos dos atingidos que porventura pudessem ser garantidos pelo Decreto, pelo simples fato de que o mesmo não é aplicado no estado do Paraná, principalmente quando se visualiza no Plano Decenal de Expansão de Energia 2026 que o maior incremento de potência de energia elétrica prevista no Brasil no horizonte até 2026 decorra da implantação de Usinas Hidrelétricas no estado do Paraná. Aqui, vale ressaltar que a grande maioria dos empreendimentos hidrelétricos com processo de licenciamento ambiental em andamento junto ao IAP são Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs), que, apesar de apresentarem menor porte se comparadas às Usinas Hidrelétricas (UHEs), também ocasionam situações de deslocamento compulsório.

Em consequência do exposto até aqui, pode-se concluir que a conquista de criação do Decreto nº 7.342/2010, produto da luta do MAB, no contexto das lutas populares e em particular das lutas dos atingidos por grandes empreendimentos hidrelétricos implantados no Brasil, não garante sua aplicação, principalmente porque tanto os empreendedores quanto o Estado, operando a seu próprio favor, resistem à sua aplicação, limitando-a como lhes seja possível.

Apesar de a aplicação do Decreto estar atrelada ao processo de licenciamento ambiental federal, com a emissão das licenças ambientais pelo IBAMA estando condicionadas à aprovação dos Cadastros Socioeconômicos pelo Comitê Interministerial, não há instrumento na ordenação jurídica brasileira que a vincule como obrigatória para os Estados da Federação, comprometendo assim seus objetivos, já que a ampla maioria dos empreendimentos hidrelétricos brasileiros são licenciados pelos órgãos ambientais estaduais. Em virtude dessa não obrigatoriedade, no estado do Paraná, por exemplo, o Decreto não é aplicado, o que pode ser considerado uma estratégia política do estado, a partir do momento em que

não tomou como base o Decreto Federal para promulgação de um decreto próprio, e isso opera no sentido de não reconhecimento dos atingidos e conseqüentemente, dos direitos destas populações.

Partindo da premissa de que a salvaguarda dos direitos das populações atingidas por barragens sejam de interesse do Estado, uma alternativa seria a inclusão da aprovação do Cadastro Socioeconômico pelo Comitê Interministerial como requisito para a participação dos empreendimentos hidrelétricos nos leilões de concessão realizados pela ANEEL.

Atualmente o MAB luta pela implantação de uma Política Nacional de Direitos dos Atingidos por Barragens, no sentido de que esta venha a verdadeiramente se configurar como um instrumento legal de reconhecimento e garantia dos direitos dos atingidos, em contraposição à aplicação do Decreto nº 7.342/2010, que não atendeu aos anseios da população atingida. Neste contexto, é importante ressaltar que apenas a criação de leis e políticas que se destinam a conferir o reconhecimento e garantia dos direitos dos atingidos por si só não representam, de fato, a materialização do que se propõem, senão que é necessária intensiva e permanente organização e pressão dos movimentos dos atingidos por barragens para que os instrumentos legais sejam efetivamente aplicados. Neste sentido, não se pode deixar de contextualizar o momento político presente, caracterizado por uma gestão de cunho neoliberal, onde os direitos arduamente conquistados através das lutas dos movimentos sociais ao longo das últimas décadas tendem a ser negligenciados e suprimidos, caracterizando intenso retrocesso das pautas conquistadas até aqui.

Uma análise mais profunda remete ao retrocesso das causas ambientais e sociais na sociedade brasileira, num contexto de grande pressão por parte de poderosos setores econômicos nacionais e estrangeiros, ávidos por se apropriar sem limites de mais recursos naturais e usá-los para seus fins e uma condução governamental que os protege e favorece. Assim, a conclusão geral do trabalho é que a não aplicação do cadastro em questão, ou sua aplicação limitada, é mais uma forma de falta de reconhecimento dos direitos dos atingidos por barragens e que, por sua vez, este é mais um caso de uma tragédia bem maior de retrocesso ambiental e social geral que tende a se firmar e piorar, e que só poderá ser revertida no processo histórico onde as lutas em defesa da natureza e dos direitos sociais se liguem e fortaleçam ao ponto de conseguir mudar a atual correlação de forças desfavorável.

Considerando que a Política Nacional dos Direitos dos Atingidos por Barragens seja aprovada e regulamentada, o que poderia contribuir com um adequado processo de execução da avaliação de impactos ambientais e do licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos, será necessária intensa luta, pressão e organização dos atingidos e da sociedade para que o instrumento legal seja implementado e efetivado.



## REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. **As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais.** Conflitos ambientais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2004, p.13- 35.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL, 2017. Disponível em <<http://www.aneel.gov.br>>. Acesso em: 11 set. 2018.
- ALBERTI, A.A.F.V. **As comunicações desde as barrancas do rio: Movimento dos Atingidos por Barragens.** Revista Alterjor, Ano 07, Volume 01, Edição 13. Janeiro-Junho, 2016.
- ALVES, S.F.S. Movimento dos Atingidos por Barragens: perspectivas teóricas de lutas práticas. **Revista Café com Sociologia.** Vol. 4, nº 1, jan. – abr., 2015.
- ANAB – Associação Nacional dos Atingidos por Barragens. **As lutas dos atingidos por barragens por direitos humanos.** 2013. Disponível em: <http://www.mabnacional.org.br/publicacao/cartilha-lutas-dos-atingidos-por-barragens-por-direitos-humanos>. Visualizado em: 10 ago. 2017.
- AUGÉ, M. **Não-Lugares:** introdução a uma antropologia da supermodernidade. Tradução de Maria Lucia Pereira. Campinas: Papius Editora, 2003.
- BANCO MUNDIAL. **Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate.** Vol III: Anexos Técnicos. Estudo Econômico e Setorial, Brasília, DF, 28 mar. 2008.
- BAGGIO, E.R. **Aspectos sobre a reprodução socioeconômica das unidades familiares rurais atingidas pela Usina Hidrelétrica Quebra Queixo.** 132 f. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) – Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.
- BARDIN, L. Análise de Conteúdo. **São Paulo:** Edições 70, 2011.
- BERMANN, C. Impasses e controvérsias da hidroeletricidade. **Estudos Avançados.** Vol. 21. No. 59. São Paulo. Jan. Abr. 2007.
- BLOEMER, N. M. S.; REIS, M. J. **Hidrelétricas e Populações Locais.** Florianópolis: Cidade Futura, 2001.
- BORGES, M.L.; PASE, H.L.; MULLER, M.; MACHADO, M.; CORBO, C. **A luta do movimento dos atingidos por barragens contra o modelo socioambiental e econômico vigente.** III Seminário Internacional de Ciências Sociais – Ciência Política. Universidade Federal do Pampa. São Borja, 2014.
- BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Capacidade Instalada de Geração Hidrelétrica:** Brasil e mundo. Brasília: MME, 2014. <http://www.mme.gov.br/documents/1138787/0/Capacidade+Instalada+de+EE+2014.pdf/cb1d150d-0b52-4f65-a86b-b368ee715463>. Acesso em: 11 set. 2017.

CÂMARA, R.H. Análise de conteúdo: da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações. Gerais: **Revista Interinstitucional de Psicologia**, 6 (2), jul - dez, 2013, 179-19.

CARDOSO, A.P.C. **BNDES e Movimento dos Atingidos por Barragens**: experiência de diálogo via “Plataforma BNDES”. V.4, N. 1 (2017): Temática Livre.

CARMO, A.B. **Avaliação de Impacto Ambiental em empreendimentos costeiros e marinhos no Brasil**: análise dos procedimentos e aspectos institucionais e políticos. Tese (Doutorado em Ciências) – Departamento de Oceanografia Biológica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

\_\_\_\_\_. SILVA, A.S. **Licenciamento ambiental federal no Brasil**: perspectiva histórica, poder e tomada de decisão em um campo em tensão. *Confins* [Online], 19 | 2013.

CARVALHO, O.A.C.; MEDEIROS, R.M.V. **Migrações compulsórias, lugar e territorialidades na construção de hidrelétricas no rio Uruguai**. Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina – 20 a 26 de março de 2005 – Universidade de São Paulo.

CASTRO, E. V., ANDRADE, L.: Hidrelétricas do Xingu, o Estado contra as sociedades indígenas. In: Santos, L; Andrade, L. (orgs). **As Hidrelétricas do Xingu e os povos indígenas**. Comissão Pró-Índio de SP, São Paulo, 1988.

CDDPH. CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA. **Comissão Especial “Atingidos por Barragens”**. Resoluções nº 26/06, 01/07, 05/07. Sumário Executivo. Brasília, DF. 2010. Disponível em <[http://www.agb.org.br/documentos/GT\\_Agraria\\_Relatorio\\_Final\\_CDDPH\\_2011.pdf](http://www.agb.org.br/documentos/GT_Agraria_Relatorio_Final_CDDPH_2011.pdf)>. Acesso em setembro de 2017.

CLEMENTE, L.R.G. **Vozes em movimento**: os sujeitos no debate sobre a Usina Hidrelétrica Estreito. Dissertação de mestrado – UNIP. São Paulo, 2016.

\_\_\_\_\_. LONGHI, C.R. **Movimento dos Atingidos por Barragens**: sujeitos e formações discursivas na abordagem sobre a Usina Hidrelétrica Estreito no site do MAB. *Revista Eptic*. Vol. 18, n. 3, set-dez 2016.

CMB – Comissão Mundial de Barragens (WCD - World Commission on Dams). *Barragens e desenvolvimento* – uma nova estrutura para a tomada de decisão. (Dams and Development: a new framework for decision-making). UK/USA: Earthscan, 2000. 404p. In: BERMANN, C. Impasses e controvérsias da hidroeletricidade. **Estudos Avançados**. Vol. 21. No. 59. São Paulo. Jan. Abr. 2007.

COLOMBERA, A.C. **A nova (velha) situação legal dos atingidos por barragens**. Trabalho de Graduação (Bacharelado em Ciências Sociais), Setor de Ciências Sociais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

DERROSSO, G.S.; ICHIKAWA, E.Y. **O papel da Crabi no assentamento dos ribeirinhos atingidos pela construção da hidrelétrica de Salto Caxias no estado do Paraná.** Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 47(1):133-155, jan./fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **A construção de uma usina hidrelétrica e a reconfiguração das identidades dos ribeirinhos:** um estudo em Salto Caxias, Paraná. Ambiente & Sociedade. São Paulo v. XVII, n. 3. p. 97-114. jul.-set. 2014.

FASE; ETERN. **Projeto Avaliação de Equidade Ambiental como instrumento de democratização dos procedimentos de avaliação de impacto de projetos de desenvolvimento.** Rio de Janeiro, 2011.

FELIPE, M.R. **Atingidos por barragens e as lutas pela regulamentação de direitos.** Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Programa de Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

FLORES, J.H. **A reinvenção dos direitos humanos.** Trad. por Carlos Roberto Diogo Garcia et al. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

FONSECA, B.C.; OLIVEIRA, M.L.R.; SOUSA, D.R.N. **Conflitos ambientais:** atores, causas e desdobramentos na zona da Mata Mineira. Caminhos de Geografia. V. 13, n. 42. Uberlândia, 2012.

FOSCHIERA, A.A. **A luta dos atingidos por barragens no Brasil:** o caso dos atingidos pela usina hidrelétrica de Barra Grande. Anais do IV Simpósio Lutas Sociais na América Latina ISSN: 2177-9503. Imperialismo, nacionalismo e militarismo no Século XXI. 14 a 17 de setembro de 2010, Londrina, UEL.

\_\_\_\_\_. BATISTA, L.S.; JUNIOR, A.T. **Organização e atuação do Movimento dos Atingidos por Barragens: o caso do MAB-TO.** Revista Pegada, Vol. 10, n. 1. Junho, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4º Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002. 176p.

\_\_\_\_\_. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, M.G. **Teoria dos movimentos sociais:** paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola, 2011. *In:* DERROSSO, G.; ICHIKAWA, E.Y. O papel da Crabi no assentamento dos ribeirinhos atingidos pela construção da hidrelétrica de Salto Caxias no estado do Paraná. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 47(1):133-155, jan./fev. 2013.

GONÇALVES, B.B. **Beiradeiros atingidos por barragens:** insurgências socioambientais no rio Madeira. Dissertação de Mestrado. Curitiba, 2017.

IBAMA. **Guia de Procedimentos do Licenciamento Ambiental Federal** – Documento de Referência. Brasília, 2002.

JERONYMO, A.C.J; BERMAN, C.; GUERRA, S.M.G. **Deslocamentos, itinerários e destinos de populações atingidas por barragens**: UHE Tijuco Alto, SP – PR. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 25, p. 133-152, jan./jun. 2012. Editora UFPR.

MENDES, N.A.S. **As usinas hidrelétricas e seus impactos**: os aspectos socioambientais e econômicos do Reassentamento Rural de Rosana – Euclides da Cunha Paulista. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente, 2005.

MILAN, M. Restauração oligárquica e retomada neoliberal plena: um ensaio sobre as origens das crises gêmeas e do golpe de Estado de 2016 no Brasil. **Austral**: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, v. 5, n. 9 (Jan./Jun.2016). Porto Alegre.

MIRANDA, C.M.; CASTILHO, N.A.N.; CARDOSO, V.C.C. **Movimentos sociais e participação popular**: luta pela conquista dos direitos sociais. *Revista da Católica*, Uberlândia, v. 1, n. 1, p. 176-185, 2009.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. A luta dos atingidos por barragens contra as transnacionais, pelos direitos e por soberania energética. Dezembro, 2011.

\_\_\_\_\_. Hidrelétricas no Rio Madeira: Hidrelétricas para que e para quem. Dezembro, 2008.

NICOLAS, D.H. Tempo, espaço e apropriação social do território: rumo à fragmentação na mundialização? In: SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura; SOUZA, Maria Adelia A. de (Coord.). **Território: globalização e fragmentação**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1996. In: PASE, H.L., ROCHA, H.J.; SANTOS, E.R.; PATELLA, A.P.D. O conflito sociopolítico em empreendimentos hidrelétricos. **Ambiente & Sociedade**. São Paulo v. XIX, n. 2. p. 45-66 n abr.-jun. 2016.

NOBREGA, R.S. **Os atingidos por barragem**: refugiados de uma guerra desconhecida. *Rev. Inter. Mob. Hum.*, Brasília, Ano XIX, Nº 36, p. 125-143, jan./jun. 2011.

PARMIGIANI, J. **Apontamentos para a história de uma luta**: os atingidos pela barragem de Salto Caxias/PR. *Tempo da Ciência* (13) 26 : 107-123, 2º semestre 2006.

PASE, H.L., ROCHA, H.J.; SANTOS, E.R.; PATELLA, A.P.D. **O conflito sociopolítico em empreendimentos hidrelétricos**. *Ambiente & Sociedade*. São Paulo v. XIX, n. 2. p. 45-66 n abr.-jun. 2016.

PEREIRA, D.B.; PENIDO, M.O. **Conflitos em empreendimentos hidrelétricos**: possibilidades e impossibilidades do des(envolvimento) social. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. *Desenvolvimento e Conflitos Ambientais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010. 484 p.

PIERRI, N. Análisis crítica del instrumento de Evaluación de Impacto Ambiental. Su aplicación en Uruguay. Tese de Doutorado. Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná, 2002.

\_\_\_\_\_. Historia del concepto de desarrollo sustentable. In: FOLADORI, G. & PIERRI, N. **Sustentabilidad? Desacuerdos sobre desarrollo sustentable**. México: H. Cámara de Diputados; Universidad de Zacatecas; Miguel Ángel Porrúa, 2005, v.1, p. 27-81.

\_\_\_\_\_. Los límites impuestos por la sociedad al instrumento de Evaluación de Impacto Ambiental. In: LIMA, M.R.V. (Org.). **Das urbanidades e ruralidades: conexões (in)sustentáveis**. 1ed. Curitiba: MADE, 2008, v. 01, p. 123-154.

POCHMANN, M. Estado e Capitalismo no Brasil: A Inflexão Atual no Padrão das Políticas Públicas do Ciclo Político da Nova República. **Educação & Sociedade**, vol. 38, núm. 139, abr-jun, 2017, pp. 309-330. Centro de Estudos Educação e Sociedade. Campinas, Brasil.

PORTO, M. F. S.; PACHECO, T. **Conflitos e injustiça ambiental em saúde no Brasil**. Tempus Acta em Saúde Coletiva, Brasília, DF, v. 4, n. 4, p. 26-37, 2009.

RAMMÊ, R.S. **Avaliação de equidade ambiental**: um dever fundamental socioambiental. Revista da Faculdade de Direito – UFPR, Curitiba, vol. 59, n. 2, p. 119 – 141, 2014.

RUELA, A.A. **Desenvolvimento regional e usinas hidrelétricas no contexto da última fronteira hidroenergética brasileira**: uma reflexão a partir do licenciamento ambiental da UHE Teles Pires. 218 f. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

SANGUINETTO, E. **Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) e Sustentabilidade em Minas Gerais**. Labor & Engenho, Campinas [Brasil], v.5, n.3, p. 100-120, 2011.

SANTOS, P.M. **Licenciamento, conflito e justiça ambiental**: uma análise a partir dos coletivos em rede na zona da mata mineira. 182 f. Dissertação (Mestrado em Economia Doméstica), Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2012.

SILVA, C. R., Gobbi, B. C., & Simão, A. A. (2005). **O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa**: Descrição e aplicação do método. *Organizações Rurais Agroindustriais*, 7(1), 70-81.

SILVA, R.G.S.; SILVA, V.P. **Os atingidos por barragens**: reflexões e discussões teóricas e os atingidos do Assentamento Olhos d'água em Uberlândia-MG. *Sociedade & Natureza*, Uberlândia, ano 23 n. 3, 397-408, set/dez. 2011.

SILVA, C. R., GOBBI, B. C.; SIMÃO, A. A. (2005). **O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa**: Descrição e aplicação do método. *Organizações Rurais Agroindustriais*, 7(1), 70-81.

SOUSA, R. S. Direitos Humanos através da história recente em uma perspectiva antropológica. In: NOVAES, R. R.; LIMA, R. K. **Antropologia e Direitos Humanos**. Niterói, Editora da Universidade Federal Fluminense, p. 47-79, 2001.

TEIXEIRA, R.O.S. **Conflitos socioambientais no licenciamento da usina hidrelétrica de Murta**: a luta pelo sentido e o destino do território no médio Jequitinhonha – MG. Monografia de graduação. Belo Horizonte, 2005.

VAINER, C.B. **Recursos hidráulicos**: questões sociais e ambientais. **Revista Estudos Avançados**, v. 21, n. 59, 2007.

\_\_\_\_\_. **Conceito de “Atingido”**: uma revisão do debate. In: ROTHMANN, F.D. (Org.). *Vidas Alagadas – Conflitos Socioambientais, licenciamento e barragens*. 1ed. Viçosa: UFV, 2008, p. 39-63.

\_\_\_\_\_. **Águas para a vida, não para a morte**. Notas para uma história do movimento de atingidos por barragens no Brasil. In: ACSELRAD, H.; PÁDUA, J.A. & HERCULANO, S. (2004). *Justiça Ambiental e Cidadania* (Orgs). Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2004.

\_\_\_\_\_. F.G. ARAÚJO. **Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional**. Rio de Janeiro: CEDI, 1992.

VIÉGAS, R.N. **Conflitos ambientais e lutas materiais e simbólicas**. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 19, p. 145-157, jan./jun. 2009. Editora UFPR.

\_\_\_\_\_. **Os descaminhos da “resolução negociada”**: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais. Tese de doutorado – USP. Rio de Janeiro, 2013.

VIGNATTI, M.A.P.; SCHEIBE, L.F.; BUSATO, M.A. **Projetos hidrelétricos em Santa Catarina**. *Estudos Avançados*, 30 (87), 2016.

VIZER, E. A. **Movimentos Sociais**: Novas Tecnologias para Novas Militâncias. In: FERREIRA, Jairo; VIZER, Eduardo (Org.) *Mídia e Movimentos Sociais: Linguagens e coletivos em ação*. São Paulo: Paulus, 2007. In: CLEMENTE, L.R.G.; LONGHI, C.R. *Movimento dos Atingidos por Barragens: sujeitos e formações discursivas na abordagem sobre a Usina Hidrelétrica Estreito no site do MAB*. *Revista Eptic*. Vol. 18, n. 3, set-dez 2016.

ZHOURI, A.; OLIVEIRA, R. **Desenvolvimento, Conflitos Sociais e Violência no Brasil Rural**: O Caso das Usinas Hidrelétricas. *Ambiente e Sociedade*. Campinas, v. X, n. 2. p. 119-135. jul.-dez. 2007.

\_\_\_\_\_. TEIXEIRA, R.O.S. **Paisagens industriais e desterritorialização de populações locais**: conflitos socioambientais em projetos hidrelétricos. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. (Org.). *A insustentável leveza da política ambiental*. Desenvolvimento e conflitos socioambientais. 1 ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2005<sup>a</sup>. V. 1. p. 49-64.

\_\_\_\_\_. LASCHEFSKI, K. **Desenvolvimento e Conflitos Ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010. 484 p.

ZITZKE, V.A. A rede sociotécnica da Usina Hidrelétrica do Lajeado (TO) e os reassentamentos rurais das famílias atingidas. Tese de doutorado interdisciplinar em ciências humanas – Sociedade e Meio Ambiente. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2007.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência. Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana - CDDPH. *Comissão Especial de Atingidos por Barragens*. Resoluções n. 26/06, n. 31/06, n. 01/07, n. 02/07, n. 31/07, Brasília, DF, 2010. p. 108.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.342/2010. Institui o cadastro socioeconômico para identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica, cria o Comitê Interministerial de Cadastramento Socioeconômico, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7342.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7342.htm)>. Acesso em: 09 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial nº 340/2012. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.lex.com.br/legis\\_23388634\\_PORTARIA\\_INTERMINISTERIAL\\_N\\_340\\_D E\\_1\\_DE\\_JUNHO\\_DE\\_2012.aspx](http://www.lex.com.br/legis_23388634_PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N_340_D E_1_DE_JUNHO_DE_2012.aspx)>. Acesso em: 05 set. 2018.

## **ANEXOS**

**ANEXOS 1 – PLANILHA E QUESTIONÁRIOS DIRIGIDOS AOS ÓRGÃOS PÚBLICOS (INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ – IAP, INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA E MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA - MME) E AO MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS - MAB**

**ANEXO 2 – DECRETO Nº 7.342, de 26 de outubro de 2010**

**ANEXO 3 – PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 340, de 1 de junho de 2012**





Programa de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná - UFPR Pesquisa: O Cadastro Socioeconômico dos Atingidos por Barragens Instituído pelo Decreto nº 7.342/2010: Conquista e Limites de sua Aplicação Entrevista: Instituto Ambiental do Paraná - IAP	Formulário nº 02 Data: ---/---/2018
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------

## I. DADOS DO ENTREVISTADO<sup>29</sup>

1) Nome: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_ Sexo: M ( ) F ( )

2) Telefones para contato: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

3) Cargo e funções na instituição:

\_\_\_\_\_

4) Há quanto tempo está nesta instituição?

\_\_\_\_\_

5) Qual a sua formação? \_\_\_\_\_

## II. DADOS RELATIVOS À ATUAÇÃO DA INSTITUIÇÃO E POLÍTICAS

6) O Decreto nº 7.342/2010<sup>30</sup> é seguido no estado do Paraná? Em caso negativo, por que?

R:

7) Quais os trâmites entre as instituições (Ministério de Minas e Energia, IAP, IBAMA) para a exigência do Cadastro Socioeconômico nos processos de licenciamento ambiental no Paraná?

R:

8) Quais as limitações encontradas nos processos para a exigência e efetividade do Cadastro Socioeconômico proposto no Decreto nº 7.342/2010?

R:

<sup>29</sup> É importante ressaltar que os dados pessoais do entrevistado não serão divulgados na pesquisa. Os mesmos são solicitados no presente questionário apenas para controle interno.

<sup>30</sup> Institui o Cadastro Socioeconômico para identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica, cria o Comitê Interministerial de Cadastramento Socioeconômico, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, e dá outras providências.

9) Quais são os impedimentos (barreiras sociais e políticas, por exemplo) para que o Decreto nº 7.342/2010 seja implementado no Estado?

R:

10) Na sua experiência, você entende que o Cadastro Socioeconômico instituído no Decreto nº 7.342/2010 é um mecanismo adequado para a garantia dos direitos dos atingidos por barragens?

R:

11) Você identifica outra forma ou mecanismo que possibilite a salvaguarda dos direitos das populações atingidas por barragens?

R:

Programa de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná - UFPR Pesquisa: O Cadastro Socioeconômico dos Atingidos por Barragens Instituído pelo Decreto nº 7.342/2010: Conquista e Limites de sua Aplicação Entrevista: Ministério de Minas e Energia - MME	Formulário nº 03 Data: ---/---/2018
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------

## II. DADOS DO ENTREVISTADO (A)<sup>31</sup>

3) Nome: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_ Sexo: M ( ) F ( )

4) Telefones para contato: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

3) Cargo e funções na instituição:

\_\_\_\_\_

4) Há quanto tempo está nesta instituição?

\_\_\_\_\_

5) Qual a sua formação profissional? \_\_\_\_\_

## II. DADOS RELATIVOS À ATUAÇÃO DA INSTITUIÇÃO E POLÍTICAS

6) Você participou dos debates sobre a formulação do Cadastro Socioeconômico no âmbito da criação do Decreto nº 7.342/2010<sup>32</sup> e da Portaria Interministerial nº 340/2012? Qual a sua percepção sobre o processo de formulação e o resultado final do Decreto nº 7.342/2010 e da Portaria Interministerial nº 340/2012?

R:

7) O Comitê Interministerial tem conseguido acompanhar a elaboração dos Cadastros Socioeconômicos, conforme inciso II, do art. 3º do Decreto nº 7.342 de 2010? Se sim, você poderia detalhar como se dá esse acompanhamento e, posteriormente, a aprovação do Cadastro?

R:

<sup>31</sup> É importante ressaltar que os dados pessoais do entrevistado (a) somente serão divulgados na pesquisa sob expressa autorização do entrevistado (a).

<sup>32</sup> Institui o Cadastro Socioeconômico para identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica, cria o Comitê Interministerial de Cadastramento Socioeconômico, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, e dá outras providências.

8) Ainda referente à atuação do Comitê Interministerial, o inciso I, do Art. 3º do Decreto nº 7.342 de 2010, afirma que caberá ao Comitê “apresentar, no âmbito do processo de licenciamento ambiental, os requisitos para que o responsável pelo empreendimento elabore o cadastro socioeconômico da população atingida por empreendimento de geração de energia hidrelétrica (...)”. O Comitê tem conseguido atender essa atribuição? Essa apresentação deve se dar em cada processo de licenciamento ambiental, a partir das especificidades regionais e dos projetos?

R:

9) Qual é, atualmente, o fluxograma envolvendo as instituições diretamente relacionadas à elaboração do Cadastro Socioeconômico? \*(Ex. MME, órgãos ambientais, empreendedores)?

R:

10) Quais são os possíveis impedimentos que você visualiza para que o Cadastro Socioeconômico proposto no Decreto nº 7.342/2010 seja implementado nos processos de licenciamento ambiental ?

R:

11) Em seu entendimento, a exigência de elaboração do Cadastro Socioeconômico proposto pelo Decreto nº 7.342/2010 é obrigatória somente em âmbito federal ou deve ser contemplada nos processos de licenciamentos ambientais estaduais?

R:

12) Qual a sua percepção sobre a efetividade da implantação do Cadastro Socioeconômico instituído pelo Decreto nº 7.342/2010 no que tange à garantia de direitos dos atingidos por barragens?

R:

13) Na sua experiência, você entende que o Cadastro Socioeconômico instituído no Decreto nº 7.342/2010 tem sido um mecanismo adequado para a garantia dos direitos dos atingidos por barragens?

R:

14) Na sua opinião, quais as ações que seriam necessárias para aperfeiçoar os mecanismos de garantia dos direitos das populações atingidas por barragens? Você identifica outra forma ou mecanismo que possibilite a salvaguarda dos direitos das populações atingidas por barragens?

R:

<p>Programa de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná - UFPR          Pesquisa: O Cadastro Socioeconômico dos Atingidos por Barragens Instituído pelo Decreto nº 7.342/2010: Conquista e Limites de sua Aplicação  <b>Entrevista: Movimento dos Atingidos por Barragens - MAB</b></p>	<p>Formulário nº 04          Data: --/--/----</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------

### III. DADOS DO ENTREVISTADO<sup>33</sup>

- 1) Nome: \_\_\_\_\_  
 Idade: \_\_\_\_\_ Sexo: M ( ) F ( )
- 2) Telefones para contato: \_\_\_\_\_  
 E-mail: \_\_\_\_\_
- 3) Ocupação atual:  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_
- 4) Qual a sua formação profissional? \_\_\_\_\_

### II. HISTÓRIA DE VIDA E ATUAÇÃO NO MAB

- 5) Como você se aproximou do MAB? Se possível, faça um breve relato da sua experiência de vida.
- 6) Você possui algum cargo no MAB?
- 7) Há quanto tempo atua no MAB?

**Contextualização:** No ano 2010, o Movimento dos Atingidos por Barragens - MAB conseguiu que o Estado brasileiro reconhecesse direitos dos atingidos por barragens no instrumento legal Decreto nº 7.342/2010<sup>34</sup>. Este é o “primeiro instrumento” legal que estabelece um conceito de “atingido por barragem” atendendo as recomendações constantes no Relatório da Comissão Especial de 2010, consolidando a formalização da ampliação do conceito de “atingido”, obriga a realização de um Cadastro Socioeconômico e elenca outras formas de reparação

<sup>33</sup> É importante ressaltar que os dados pessoais do entrevistado (a) somente serão divulgados na pesquisa sob expressa autorização do entrevistado (a).

<sup>34</sup> Institui o Cadastro Socioeconômico para identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica, cria o Comitê Interministerial de Cadastramento Socioeconômico, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, e dá outras providências.

que não sejam apenas a indenização, assim como cria mecanismos institucionais para assegurar tais direitos (MAB, 2013)<sup>35</sup>.

Em vista do exposto acima, a pesquisa parte do pressuposto de que a implementação do Cadastro Socioeconômico no processo de implantação de empreendimentos hidrelétricos, instituído pelo Decreto nº 7.342/2010 após vários anos de luta pelo Movimento dos Atingidos por Barragens, pode se configurar como um horizonte de proteção e salvaguarda dos direitos dos atingidos, em contraste com o histórico de direitos violados e negligenciados. Sendo assim, a pesquisa se propõe a identificar em que medida a situação dos atingidos tem avançado legalmente a partir da criação do Decreto nº 7.342/2010 no que diz respeito à efetividade e garantia do reconhecimento de direitos desta população.

### **III. DADOS RELATIVOS À ELABORAÇÃO DO CADASTRO SOCIOECONÔMICO INSTITUÍDO PELO DECRETO Nº 7.342/2010 E REGULAMENTADO PELA PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 340/2012**

8) Você participou dos debates sobre a criação do Cadastro Socioeconômico no âmbito da formulação do Decreto nº 7.342/2010?

R:

9) Qual a sua percepção sobre o processo de formulação do Decreto nº 7.342/2010?

R:

10) Qual a sua percepção sobre a exigibilidade do Cadastro Socioeconômico instituído pelo Decreto nº 7.342/2010 nos processos de licenciamento ambiental de Usinas Hidrelétricas no país?

R:

11) Qual a sua percepção sobre a efetividade da implantação do Cadastro Socioeconômico no que tange à garantia de direitos dos atingidos por barragens?

R:

---

<sup>35</sup> MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens. PNAB Política Nacional dos Atingidos por Barragens. MAB e União Européia, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.mabnacional.org.br/publicacao/cartilha-da-politica-nacional-dos-direitos-das-popula-es-atingidas-por-barragens-pnab> Acesso em: 27/03/2018.

12) Quais os direitos dos atingidos por barragens reivindicados pelo MAB que são reconhecidos no Decreto nº 7.342/2010 e quais instrumentos considera que estão previstos no Decreto para atendê-los?

R:

13) Quais os direitos dos atingidos por barragens reivindicados pelo MAB que não são reconhecidos no Decreto nº 7.342/2010 e quais instrumentos considera que não estão previstos no Decreto para atendê-los?

R:

14) Quais seriam as possíveis barreiras sociais e políticas que influenciam na efetividade de implantação do Cadastro Socioeconômico instituído pelo Decreto nº 7.342/2010?

R:

15) Na sua opinião, quais as ações que seriam necessárias para aperfeiçoar os mecanismos de salvaguarda dos direitos das populações atingidas por barragens?

R:



**ANEXO 2 – DECRETO Nº 7.342, de 26 de outubro de 2010****DECRETO Nº 7.342, DE 26 DE OUTUBRO DE 2010.**

Institui o cadastro socioeconômico para identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica, cria o Comitê Interministerial de Cadastramento Socioeconômico, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 3º-A da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996,

**DECRETO:**

Art. 1º Fica instituído o cadastro socioeconômico, como instrumento de identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica.

Parágrafo único. Deverá ser assegurada ampla publicidade ao cadastro de que trata este Decreto.

Art. 2º O cadastro socioeconômico previsto no art. 1º deverá contemplar os integrantes de populações sujeitos aos seguintes impactos:

I - perda de propriedade ou da posse de imóvel localizado no polígono do empreendimento;

II - perda da capacidade produtiva das terras de parcela remanescente de imóvel que faça limite com o polígono do empreendimento e por ele tenha sido parcialmente atingido;

III - perda de áreas de exercício da atividade pesqueira e dos recursos pesqueiros, inviabilizando a atividade extrativa ou produtiva;

IV - perda de fontes de renda e trabalho das quais os atingidos dependam economicamente, em virtude da ruptura de vínculo com áreas do polígono do empreendimento;

V - prejuízos comprovados às atividades produtivas locais, com inviabilização de estabelecimento;

VI - inviabilização do acesso ou de atividade de manejo dos recursos naturais e pesqueiros localizados nas áreas do polígono do empreendimento, incluindo as terras de domínio público e uso coletivo, afetando a renda, a subsistência e o modo de vida de populações; e

VII - prejuízos comprovados às atividades produtivas locais a jusante e a montante do reservatório, afetando a renda, a subsistência e o modo de vida de populações.

Parágrafo único. Para os efeitos do disposto neste Decreto, o polígono do empreendimento abrange áreas sujeitas à desapropriação ou negociação direta entre proprietário ou possuidor e empreendedor, incluindo as áreas reservadas ao canteiro de obras, ao enchimento do reservatório e à respectiva área de preservação permanente, às vias de acesso e às demais obras acessórias do empreendimento.

Art. 3º Fica instituído o Comitê Interministerial do Cadastro Socioeconômico, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, com as seguintes funções:

I - apresentar, no âmbito do processo de licenciamento ambiental, os requisitos para que o responsável pelo empreendimento elabore o cadastro socioeconômico da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica; e

II - acompanhar a elaboração do cadastro socioeconômico, a ser realizada pelo responsável pelo empreendimento, e manifestar-se sobre sua adequação.

§ 1º O Comitê será composto por representantes dos Ministérios de Minas e Energia, do Meio Ambiente, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Desenvolvimento Agrário, da Pesca e Aquicultura e da Secretaria-Geral da Presidência da República, cabendo ao Ministério de Minas e Energia a sua coordenação.

§ 2º O Comitê será integrado, ainda, por representantes dos órgãos e entidades federais com atribuições relativas à população atingida pelo empreendimento analisado, quanto aos impactos referidos no art. 2º.

Art. 4º O cadastro socioeconômico e o funcionamento do Comitê serão disciplinados em ato conjunto dos Ministérios de Minas e Energia, do Meio Ambiente, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Desenvolvimento Agrário e da Pesca e Aquicultura.

Art. 5º A Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL incluirá, nos contratos de concessão de uso do bem público e nos editais de leilão, cláusula específica sobre responsabilidades do concessionário, frente ao cadastro socioeconômico da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica.

Art. 6º Este Decreto se aplica aos empreendimentos a serem licenciados a partir de janeiro de 2011.

Art. 7º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 26 de outubro de 2010; 189º da Independência e 122º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
*Wagner Gonçalves Rossi*  
*Marcio Pereira Zimmermann*  
*José Machado*  
*Guilherme Cassel*  
*Cleberson Carneiro Zavaski*  
*Luiz Soares Dulci*

**ANEXO 3 – PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 340, de 1 de junho de 2012****PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 340, DE 1º DE JUNHO DE 2012**

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

GABINETE DO MINISTRO

DOU de 04/06/2012 (nº 107, Seção 1, pág. 100)

OS MINISTROS DE ESTADO DE MINAS E ENERGIA, DO MEIO AMBIENTE, DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO, DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E DA PESCA E AQUICULTURA, no uso das atribuições que lhes confere o art. 87, parágrafo único, incisos II e IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no Decreto nº 7.342, de 26 de outubro de 2010, resolvem:

## CAPÍTULO I

## DOS OBJETIVOS

Art. 1º - Estabelecer competências e procedimentos para a execução do Cadastro Socioeconômico para fins de identificação, quantificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica, nos termos previstos no Decreto nº 7.342, de 26 de outubro de 2010.

Art. 2º - O objetivo precípuo do Cadastro Socioeconômico é a obtenção de informações que servirão de subsídios para adequadas mitigação, reparação e compensação à população atingida por impactos causados por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica.

Parágrafo único - O mero cadastramento não gera direitos nem obrigações para pessoas cadastradas e para responsáveis por empreendimento de geração, à exceção dos constantes do art. 6º.

## CAPÍTULO II

## DA COMPOSIÇÃO

Art. 3º - O Cadastro Socioeconômico será composto por:

I - registro individualizado das informações obtidas por meio de questionários e entrevistas;

II - dados e informações sistematizados a partir dos questionários e entrevistas concedidas pelos cadastrados;

III - informações gráficas, como imagens digitais e cartográficas, incluindo coordenadas geográficas georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro;

IV - em caráter complementar, dados e informações obtidos junto a universidades, órgãos públicos presentes na região, organizações não governamentais e entidades de classe que possam auxiliar na identificação da população atingida; e

V - informações agregadas e descrição analítica de relações socioeconômicas e culturais, conforme Anexo II.

Parágrafo único - Os dados cartográficos devem obedecer às normas técnicas da cartografia nacional, conforme Decreto nº 89.817, de 20 de junho de 1984.

## CAPÍTULO III

## DAS RESPONSABILIDADES

Art. 4º - O Cadastro Socioeconômico estará a cargo da empresa autorizada pelos órgãos públicos competentes para proceder aos Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE), assegurada a revisão nos casos previstos no art. 22 desta Portaria.

Parágrafo único - As atividades de elaboração do Cadastro Socioeconômico serão realizadas, preferencialmente, em concomitância com a etapa da Licença Prévia do empreendimento de geração.

Art. 5º - O responsável pelo empreendimento arcará com os custos inerentes à realização do Cadastro Socioeconômico.

§ 1º - O vencedor do Leilão, autorizado ou concessionário deverá ressarcir os custos de realização do Cadastro Socioeconômico, nos termos do art. 21 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, do art. 28 da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e das Resoluções da Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel que regulamentam a forma e as condições de compensação dos custos dos estudos aprovados que integram o objeto da concessão pública.

§ 2º - Nos casos em que o Cadastro Socioeconômico não for finalizado até a realização do Leilão, o ressarcimento dos custos será proporcional aos valores despendidos, observada a legislação citada no § 1º deste artigo, ficando a cargo do concessionário ou autorizado a conclusão do trabalho.

Art. 6º - A Aneel incluirá, nos Contratos de Concessão de Uso do Bem Público e nos Editais de Leilão, cláusula específica sobre a responsabilidade do Concessionário, ante o Cadastro Socioeconômico da população atingida por empreendimento de geração de energia hidrelétrica, conforme o estabelecido no Decreto nº 7.342, de 2010.

Art. 7º - O processo de elaboração do Cadastro Socioeconômico deverá ser acompanhado pelo Comitê Interministerial do Cadastro Socioeconômico, nos termos do art. 3º do Decreto nº 7.342, de 2010.

#### CAPÍTULO IV DO PLANO CADASTRAL

Art. 8º - Para a elaboração do Cadastro Socioeconômico, o responsável pelo empreendimento deverá submeter à apreciação do Comitê Interministerial um Plano Cadastral, contemplando os seguintes requisitos:

I - indicação de Responsável Técnico pela execução do Cadastro, com registro no órgão de classe, nos casos em que couber, e registro no Cadastro Técnico Federal do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, conforme preconiza a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981;

II - constituição de duas Equipes:

a) Equipe Técnica, com a atribuição de elaborar o Plano Cadastral, bem como preparar os questionários a serem utilizados durante o cadastramento e sistematizar e consolidar as informações com vistas à divulgação dos resultados e o seu armazenamento em Banco de Dados; e

b) Equipe de Campo, capacitada para proceder ao cadastramento propriamente dito da população atingida;

III - apresentação de Plano de Comunicação, a partir das diretrizes descritas no Anexo I e nos arts. 10 e 11 desta Portaria e da observância quanto aos meios e prazos de divulgação das informações relativas ao Cadastro Socioeconômico;

IV - apresentação dos questionários a serem aplicados aos cadastrados com base no conteúdo mínimo especificado no Anexo II desta Portaria; e

V - criação de meios na região do empreendimento para assegurar atendimento ao público- alvo do cadastramento durante todo o processo do Cadastro Socioeconômico, conforme Diretrizes para o Plano de Comunicação, descritas no Anexo I desta Portaria.

Parágrafo único - Nos eventuais casos em que não haja exigência de Audiência Pública no Processo de Licenciamento Ambiental, o responsável pelo empreendimento deverá incluir no Plano de Comunicação do Cadastro Socioeconômico formas de apresentação, à população da região de influência, das características do empreendimento, bem como dos impactos socioambientais previstos.

Art. 9º - O Comitê Interministerial deverá avaliar o Plano Cadastral no prazo de trinta dias após o seu recebimento e, na hipótese do cumprimento dos requisitos estipulados nesta Portaria, autorizará o responsável pelo empreendimento a iniciar as atividades do respectivo Cadastro Socioeconômico.

Parágrafo único - Considerando as particularidades de cada empreendimento, o Comitê Interministerial poderá solicitar ao responsável pelo empreendimento o atendimento a outros requisitos para compor o Plano Cadastral.

#### CAPÍTULO V DA DIVULGAÇÃO

Art. 10 - O responsável pelo empreendimento assegurará ampla divulgação das atividades do Cadastro Socioeconômico junto ao público-alvo no decorrer de cada etapa do processo, mediante o uso dos seguintes meios de comunicação:

a) emissoras de televisão locais e regionais;

b) emissoras de rádio locais e regionais;

c) rede mundial de computadores (Internet);

d) periódicos locais ou regionais;

e) outros meios de comunicação, tais como cartazes, *folders*, carros de som; ou

f) promoção de reuniões informativas.

Art. 11 - O responsável pelo empreendimento deverá observar os seguintes prazos de veiculação para divulgação de informações relativas ao Processo de Cadastramento:

I - informações sobre datas e locais de visitas para entrevistas e aplicação dos questionários serão divulgadas por, no mínimo, trinta dias anteriores ao início do cadastramento propriamente dito, conforme definição do cronograma para cada localidade; e

II - informações quanto aos resultados do Cadastro, tais como: locais para consulta pública, formas de manifestação dos interessados e demais orientações relativas às ações posteriores ao cadastramento, serão divulgadas por sessenta dias após a disponibilização da relação dos cadastrados.

#### CAPÍTULO VI DO CADASTRAMENTO

Art. 12 - O cadastramento será efetuado com a aplicação de questionário ao público- alvo, mediante entrevistas estruturadas e semiestruturadas.

Parágrafo único - O cadastramento incluirá também a população envolvida em atividades produtivas caracterizadas pela sazonalidade.

#### CAPÍTULO VII DA IDENTIFICAÇÃO

Art. 13 - O enquadramento do cadastrado em uma das categorias de impacto relacionadas no art. 2º do Decreto nº 7.342, de 2010, poderá ocorrer mediante o atendimento às condições de identificação dispostas no Anexo III desta Portaria.

§ 1º - As informações prestadas pelo cadastrado serão de caráter declaratório, presumindo-se a veracidade das declarações.

§ 2º - Em caráter complementar à documentação relacionada no Anexo III desta Portaria, outros documentos poderão ser anexados aos Cadastros Individuais, seja por solicitação do responsável pelo empreendimento, seja por vontade da pessoa cadastrada.

## CAPÍTULO VIII DO ACESSO ÀS INFORMAÇÕES

Art. 14 - O acesso dos cadastrados ao conteúdo de seu cadastro será assegurado:

- a) pelo responsável pelo empreendimento, que deverá fornecer cópia do questionário aos cadastrados no prazo máximo de cinco dias úteis após a realização da entrevista; e
- b) pela Coordenação do Comitê Interministerial, após a validação do Cadastro Socioeconômico, mediante solicitação formal, com prazo de atendimento de até quinze dias.

Art. 15 - O acesso de terceiros ao Cadastro Socioeconômico dos empreendimentos se limitará às informações agregadas e dados estatísticos da população atingida.

Art. 16 - Fora das situações previstas nos arts. 14 e 15 desta Portaria, as informações individuais do Cadastro Socioeconômico deverão ser protegidas nos termos do art. 31 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Parágrafo único - Mediante cláusula de garantia do respectivo sigilo, o Cadastro Socioeconômico estará à disposição das empresas habilitadas a participar da licitação do empreendimento, conforme o art. 21 da Lei nº 8.987, de 1995, e nos termos especificados no respectivo Edital.

## CAPÍTULO IX DOS RESULTADOS

Art. 17 - A lista preliminar dos cadastrados será disponibilizada pelo responsável pelo empreendimento para Consulta Pública, sem prejuízo do uso de outros meios, da seguinte forma:

- a) publicação em periódico local e regional;
- b) disponibilização via rede mundial de computadores;
- c) afixação em locais públicos, contemplando os meios rural e urbano dos Municípios que integram o polígono do empreendimento.

Art. 18 - Fica estabelecido o prazo de sessenta dias, contados a partir da data de publicação da lista preliminar dos cadastrados, para manifestação dos interessados.

Parágrafo único - Fica assegurada, conforme as manifestações interpostas, a inclusão de novos cadastrados se comprovada a sua pertinência.

Art. 19 - O responsável pelo empreendimento providenciará, após a apreciação dos casos omissos, a divulgação da lista final dos cadastrados, utilizando os mesmos meios previstos no art. 17 desta Portaria.

## CAPÍTULO X DA APROVAÇÃO DO CADASTRO

Art. 20 - O Cadastro Socioeconômico será encaminhado ao Comitê Interministerial, que, no prazo de sessenta dias, se pronunciará sobre sua adequação às normas estabelecidas nesta Portaria Interministerial.

§ 1º - As informações do Cadastro Socioeconômico (dados, mapas e imagens) deverão ser sistematizadas, pelo responsável pelo empreendimento, em banco de dados, de acordo com modelo e aplicativo definido pela Coordenação do Comitê Interministerial.

§ 2º - As comprovações relativas ao cumprimento do Plano de Comunicação e da capacitação da Equipe de Campo, deverão ser encaminhadas à Coordenação do Comitê Interministerial.

Art. 21 - O Cadastro Socioeconômico será registrado em Cartório de Registro de Títulos e Documentos da região do empreendimento, em até quinze dias úteis após a data de sua validação pelo Comitê Interministerial, providência esta a cargo do responsável pelo empreendimento.

## CAPÍTULO XI DA REVISÃO DO CADASTRO

Art. 22 - O Cadastro Socioeconômico poderá ser revisado nos seguintes casos:

- I - alteração no projeto ou no polígono do empreendimento com consequências sobre o público-alvo do cadastramento, conforme art. 2º do Decreto nº 7.342, de 2010;
- II - erro material por falta de cadastramento de pessoas, em razão de sua ausência temporária durante o período de realização do cadastro, desde que devidamente comprovada pelos interessados; e
- III - solicitação do Comitê Interministerial do Cadastro Socioeconômico, após dois anos da realização do Leilão do empreendimento ou registro público, tendo em vista o concessionário não ter iniciado, de acordo com a avaliação do Comitê Interministerial, o processo de negociação e implementação das medidas reparadoras com a população atingida.

## CAPÍTULO XII DO COMITÊ INTERMINISTERIAL

Art. 23 - O Comitê Interministerial do Cadastro Socioeconômico terá seu funcionamento disciplinado por Regimento Interno específico, proposto e aprovado por seus membros.

§ 1º - Os Ministros de Estado e o Secretário-Geral da Presidência da República designarão, em ato específico, titular e suplente para comporem o Comitê.

§ 2º - A participação no Comitê Interministerial não enseja qualquer tipo de remuneração.

Art. 24 - Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

EDISON LOBÃO - Ministro de Estado de Minas e Energia

IZABELLA TEIXEIRA - Ministra de Estado do Meio Ambiente

MENDES RIBEIRO FILHO - Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

GILBERTO JOSÉ SPIER VARGAS - Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário

MARCELO BEZERRA CRIVELLA - Ministro de Estado da Pesca e Aquicultura

#### ANEXO I

##### DIRETRIZES PARA O PLANO DE COMUNICAÇÃO DO CADASTRO SOCIOECONÔMICO

1. Definição. O Plano de Comunicação consistirá no planejamento das ações de comunicação e divulgação de informações relativas ao processo de cadastramento socioeconômico.
2. Objetivo Geral. Informar, esclarecer e preparar a população da região onde se localiza o empreendimento hidrelétrico para o cadastramento socioeconômico, com vistas a promover a publicidade e a transparência do processo em todas as suas etapas, bem como a segurança das pessoas a serem cadastradas.
3. Público-Alvo. População sujeita aos impactos previstos no art. 2º do Decreto nº 7.342, de 2010.
4. Meios de Comunicação. Visando alcançar o conjunto do público-alvo para mantê-lo informado e devidamente orientado quanto à participação no processo de cadastramento, o responsável pelo empreendimento deverá assegurar:
  - 4.1. ampla divulgação por meio das mídias eletrônicas e impressas disponíveis na região;
  - 4.2. confecção de cartilhas e *folders* sobre a ação a ser desencadeada, assim como de boletins informativos sobre o Cadastro Socioeconômico, com ampla distribuição dentro das localidades rurais e urbanas dos municípios que integram a região e fixação de avisos em murais existentes nos prédios públicos e nas sedes de entidades representativas da comunidade e de organizações não governamentais; e
  - 4.3. criação de meios para atendimento à população a ser cadastrada, durante todo o Processo de Cadastramento, de forma a suprir suas necessidades de informação e esclarecimento sobre a atividade. O empreendedor poderá instalar escritórios, estandes de informação, serviço 0800, entre outros meios. O importante é que a definição e a amplitude desses meios considerem a magnitude dos impactos do empreendimento e a estimativa e distribuição da população a ser atingida pela área de influência.
5. Ações de Comunicação. O responsável pelo empreendimento deverá indicar, no Plano de Comunicação, os meios para desenvolver as seguintes ações conforme as Etapas do Processo de Cadastramento:
  - 5.1. Etapa Preparatória, que envolve as atividades preparatórias relativas aos trabalhos de campo:
    - 5.1.1. divulgação dos objetivos do Cadastro Socioeconômico;
    - 5.1.2. divulgação da área de abrangência do Cadastro Socioeconômico;
    - 5.1.3. divulgação do público-alvo e dos critérios e da documentação para a identificação dos atingidos pelo empreendimento;
    - 5.1.4. divulgação das datas e localidades a serem visitadas pela equipe de cadastradores para aplicação dos questionários, com observância do disposto no art. 11, inciso I, desta Portaria Interministerial.
  - 5.2. Etapa de Campo, que corresponde às atividades de aplicação dos questionários:
    - 5.2.1. reforço na divulgação das informações básicas relativas ao Cadastro Socioeconômico, necessárias ao conhecimento e à segurança do público-alvo.
  - 5.3. Etapa de Resultados, que compreende as atividades realizadas após os trabalhos de campo, com observância para o disposto no art. 11, inciso II, desta Portaria Interministerial:
    - 5.3.1. divulgação da lista preliminar dos cadastrados, por Município;
    - 5.3.2. divulgação dos meios e locais para que os interessados busquem informações sobre o resultado de seu possível cadastramento; e
    - 5.3.3. divulgação dos meios, locais e prazos para manifestação pública.

#### ANEXO II

##### CONTEÚDO MÍNIMO PARA A ELABORAÇÃO DOS QUESTIONÁRIOS A SEREM APLICADOS POR MEIO DE ENTREVISTAS

###### I - Conteúdo Mínimo do Questionário

O questionário do Cadastro deve apresentar questões que possibilitem:

- a) traçar o perfil socioeconômico e cultural de todos os atingidos, de acordo com as categorias de impacto descritas no art. 2º do Decreto nº 7.342, de 2010;
- b) confirmar e/ou identificar possíveis relações socioeconômicas e culturais estabelecidas entre a população das áreas dos polígonos e demais comunidades fora dos seus limites, a fim de favorecer a compreensão da dinâmica socioeconômica e ambiental do território; e
- c) subsidiar a elaboração dos programas de reparação das perdas e danos materiais, identificando especificidades da população atingida, entre outras informações relevantes para formulação dos referidos programas e promoção da melhoria das condições de vida dessas coletividades e sua inclusão econômica.

###### II - Itemização do Conteúdo Mínimo do Cadastro

1) Identificação do Responsável Técnico e do Cadastrador

Finalidade/Função: identificação do Responsável Técnico e do Pesquisador de Campo, devendo o primeiro ter registro de inscrição no CTF e o segundo ser devidamente habilitado para o trabalho; identificar a data e o local de aplicação da entrevista, com finalidade de favorecer o processo de avaliação e auditoria da etapa de Execução do Cadastro, bem como possíveis adequações e atualizações de seu conteúdo.

Item	Informação	Item	Informação
------	------------	------	------------

1	Nome da Empresa e do Responsável Técnico	4	Número do Cadastro
2	Número de Inscrição no Cadastro Técnico Federal	5	Nome do Cadastrador/Entrevistador
3	Data e Local de Realização da Entrevista		

## 2) Identificação do Atingido - Levantamento de Dados Pessoais

**Finalidade/Função:** levantamento de informações básicas de identificação do responsável pela família ou grupo doméstico atingido, essenciais ao registro público do Cadastro e desenvolvimento dos programas de ressarcimento; o tempo de residência ou vínculo auxilia a avaliação do impacto; deve constar o endereço de residência e postal, assim como demais registros que permitam a identificação do imóvel e áreas de exercício das atividades pesqueiras; identificar a naturalidade, escolaridade e estado civil, visando obter um adequado perfil do atingido; a data de nascimento visa verificar possível maioria de membro da família, em qualquer etapa do processo e para definir as estratégias futuras.

Item	Informação	Item	Informação
1	Nome Completo do Responsável Familiar	9	Telefone para Contato
2	Vínculo da Família com o Imóvel ou Vínculo com as Áreas de Exercício das Atividades Pesqueiras RGP - Registro Geral de Atividade Pesqueira	10	Sexo
3	Tempo de Residência ou Vínculo	11	Idade
4	Profissão Principal e outras Atividades que Complementam sua Renda	12	Data de Nascimento
5	CPF (Pessoa Física) ou CNPJ (Pessoa Jurídica)	13	Naturalidade
6	Inscrição como Produtor Rural (se houver)	14	Estado Civil
7	Endereço Postal (Logradouro, Bairro, CEP, Cidade, Coordenadas Geográficas)	15	Assentado de Reforma Agrária
8	Endereço de Residência		

## 3) Perfil do Atingido - Levantamento de Dados Socioculturais

**Finalidade/Função:** compreender as condições sociais do atingido, por meio da análise de informações a respeito das principais dimensões sociais. Compreender o seu modo de vida e as relações culturais predominantes, estabelecidas a partir da parcela territorial e/ou unidade imobiliária, a fim de se traçar um perfil da identidade local. Objetiva-se também verificar a importância da rede de relações sociais para a conservação da estrutura familiar e comunitária, a forma de organização da cadeia produtiva, a reprodução social e cultural do grupo, as relações políticas internas e intragrúps, o grau de vulnerabilidade da população estudada e os principais conflitos locais. Embora a pesquisa tenha como referência a unidade imobiliária, ela não se limita à área do polígono do empreendimento, ainda que não gere direitos e obrigações, podendo o Cadastro ser aplicado em parcelas territoriais de domínio público, áreas de exercício das atividades pesqueiras e reservas ambientais, onde se estabeleçam comunidades, pequenos povoados ou famílias isoladas. Tais informações cumprem duas funções principais: identificar, a partir da entrevista, situações de trabalho sazonal que exijam a inclusão no

Cadastro, inclusive de grupos especiais, como idosos e deficientes; e subsidiar a elaboração dos programas de ressarcimento.

Item	Informação	ITEM	Informação
1	Número de Filhos e Dependentes	11	Estrutura de Transporte (principais vias de acesso)
2	Nome, idade, sexo, estado civil, profissão, residência e vínculo de dependência dos filhos e dependentes em relação ao imóvel às áreas de exercício das atividades extrativistas/pesqueiras	12	Acesso a Serviços de Energia (outras fontes de energia)
3	Escolaridade dos Filhos e Dependentes	13	Acesso a Serviço de Telefonia
4	Local onde estudam filhos e dependentes	14	Estrutura de esgotamento sanitário
5	Número e Nome de Idosos e Deficientes	15	Estrutura de abastecimento de água; fonte de água utilizada na propriedade (cacimba/poço artesiano/nascente/outros)
6	Número de Famílias que ocupam o mesmo imóvel	16	Nível de participação social (sindicatos, colônias, associações, cooperativas e outros)
7	Nome do Responsável Familiar da Família Desmembrada ou Agregada (*)	17	Outras relações de parentesco na área de abrangência do empreendimento
8	Rede de saúde utilizada (localização)	18	Principais atividades culturais e tradicionais (participa de associações ou grupos culturais, de artesãos, grupos folclóricos, festas tradicionais, grupos musicais e religiosos etc. - identificar e localizar)
9	Tipo e Condições de Habitação	19	Principais atividades de lazer, esporte e recreação (participa de associações recreativas, esportivas, clubes diversos e outras atividades de lazer - tipo e localização)
10	Rede de Educação utilizada (localização)	20	Situações de conflitos e/ou litígios (de ordem social, ambiental ou econômica)

(\*) Em caso de mais de uma família no mesmo imóvel, realizar nova entrevista com o responsável familiar.

#### 4) Perfil do Atingido - Levantamento de Dados de Trabalho e Renda

Finalidade/Função: identificar as condições de trabalho, ocupação e renda da população atingida e sua relação com os recursos naturais e pesqueiros do território abrangido pelo empreendimento, no que se refere à atividade produtiva comercial e de subsistência. Tais informações cumprem a função de identificar a situação da família, verificar possíveis relações de dependência com atividades que se desenvolvem dentro das áreas inundadas, subsidiar os programas de remanejamento e recomposição de renda e identificar as consequências econômicas para o território.

Item	Informação	Item	Informação
1	Ocupação (atividades atuais)	6	Pessoas da família que trabalham (ocupação e local da atividade)
2	Locais onde se Realizam a Atividade Profissional, inclusive as Áreas de Exercício das Atividades	7	Formação da renda familiar (principais fontes de renda: aposentadoria/produção agrícola/produção)



	Extrativistas/Pesqueiras		animal/extrativismo/pesca/outras remunerações)
3	Condições da Atividade (Registro Profissional ou Informal)	8	Principais atividades de subsistência (pesca, aquicultura, extrativismo, plantas medicinais, artesanato e outros)
4	Rendimento Mensal do Responsável Familiar	9	Dados de associativismo e cooperativos
5	Rendimento Médio Mensal Familiar	10	Crédito, incentivos fiscais e demais políticas públicas direcionadas à produção

5) Identificação das Relações Econômicas e Caracterização da Propriedade - Levantamento de Dados Produtivos e Imobiliários

Finalidade/Função: o conjunto de informações do quadro abaixo objetiva atender a três finalidades:

1º identificar a propriedade afetada pelo polígono do empreendimento, contudo, reservando para o laudo de avaliação o detalhamento de informações para a valoração final dos bens, o que não cabe ao Cadastro. As informações restringem-se aos aspectos econômicos e produtivos da propriedade e das áreas de exercício das atividades extrativistas, inclusive pesqueiras, a fim de verificar a composição da renda familiar, sua localização precisa e sua aptidão produtiva;

2º identificar, a partir do imóvel atingido e das áreas de exercício das atividades extrativistas dentro do polígono do empreendimento, as relações de dependência econômica e influência desta área sobre as atividades de outras famílias e comunidades que não estejam instaladas dentro dos limites dos polígonos, mas que sofram perdas de fonte de renda e trabalho e prejuízos às atividades locais, conforme especificado nos itens IV e V do art. 2º do Decreto nº 7.342, de 2010, estando, portanto, aptas ao cadastramento;

3º identificar atividades econômicas sazonais, agrícolas, extrativas e turísticas, que componham a renda familiar e que possam ser inviabilizadas, afetando a renda, a subsistência e o modo de vida das populações, nos moldes dos itens VI e VII do art. 2º do Decreto nº 7.342, de 2010.

Item	Informação	Item	Informação
1	Identificação do Imóvel ou da Área de Exercício das Atividades Pesqueiras/Extrativistas	13	Maquinários, apetrechos e equipamentos (tipo e quantidade)
2	Localização (Gleba, Lote, Localidade, Município)	14	Produção agrícola, pesqueira e pecuária anual (quant.)
3	Condições de Domínio (Propriedade, Posse, Arrendamento, Cessão), Situação Fiscal (Nirf ou Inscrição na Prefeitura Municipal) e Situação Cadastral (Incrá - CCIR, SPU, RGP etc.)	15	Atividade industrial na propriedade (abatedouro, fecularia, curtume, laticínio, cerealistas, áreas de processamento de pescado, pequenas usinas de beneficiamento e outros)
4	Coordenadas Gráficas do Imóvel (GPS)	16	Principais relações comerciais (elos de comercialização da produção: cooperativa, associação, cerealista, particular, direto ao consumidor, outros -identificação e localização)
5	Fotografias do Imóvel ou das Áreas de Exercício das Atividades Pesqueiras	17	Fornecedores de matéria-prima para atividade de beneficiamento na propriedade (nomes e localidade)
6	Medidas e Limites da Área - Área Total do Imóvel (ha)	18	Renda anual bruta
7	Grau de Afetação do Imóvel (%)	19	Mão de obra na propriedade (familiar ou contratada) Mão de obra empregada nas atividades de pesca e aquicultura e atividades

			extrativistas
8	Instalações Agropecuárias, Pesqueiras e Aquícolas (Quantidade e Área Total/m²)	20	Uso e ocupação do solo no último ano (ha) (cultura anual, cultura perene, pastagem perene, floresta ou mata, reflorestamento ou sistemas agroflorestais, açudes, sede e edificações)
9	Outras Benfeitorias (Casa, Galpão, Paiol, Silo, Trapiches, Áreas de Desembarques e Outra - Quantidade e Área Total em m²)	21	Financiamentos em curso
10	Número Total de Animais (Confinado e Extensivo)	22	Integra programa de assistência técnica
11	Dimensionamento da Área de Exercício de Atividade Pesqueira (Km do Rio)	23	Condições ambientais da propriedade, posse ou cessão (nascentes, rios ou córregos, APP's, reserva legal, áreas degradadas - situação)
12	Atividades Comerciais e Prestadoras de Serviços - Estabelecimentos, Instalações para Armazenagem de Produtos no Atacado e Varejo, etc.	24	Principais dificuldades por ordem de prioridade (falta assistência técnica, falta financiamento, dificuldade na comercialização, baixa fertilidade do solo, falta mão de obra, falta armazenamento, baixo preço dos produtos, elevado preço dos insumos e outras

ANEXO III  
COMPROVAÇÃO NECESSÁRIA PARA FINS DE REPARAÇÃO  
(arts. 10 e 11 desta Portaria Interministerial)

Categories de impacto (*)	Público-alvo	Comprovação necessária	Observações
I - Perda de Propriedade ou da Posse de Imóvel Localizado no Polígono do Empreendimento	- Proprietários - Posseiros rurais e urbanos - Assentados da reforma agrária	Um dos seguintes documentos:  - Escritura do imóvel ou  - Título ou registro de propriedade do imóvel  Documentos complementares:  - Carnê de IPTU ou ITR  - Termo de Posse ou Direito de Uso emitido em Cartório de Títulos e Documentos  - Termo de posse da Concessão de Uso ou título emitido pelo órgão responsável pelo projeto de assentamento da reforma agrária  - Declaração de Imposto de Renda	
II - Perda da Capacidade Produtiva das Terras de Parcela Remanescente de Imóvel que faça Limite com o Polígono do Empreendimento	- Proprietários - Posseiros e assentados da reforma agrária de áreas rurais remanescentes	Um dos seguintes documentos:  - Escritura do imóvel ou  - Título ou registro de propriedade do imóvel  Documentos complementares:	Parâmetros a serem observados da parcela remanescente do imóvel:  - Classe de capacidade de uso

<p>e por ele tenha sido Parcialmente Atingido</p>		<p>- Carnê de IPTU ou ITR</p> <p>- Termo de Posse ou Direito de Uso emitido em Cartório de Títulos e Documentos</p> <p>- Termo de posse da Concessão de Uso ou título emitido pelo órgão responsável pelo projeto de assentamento da reforma agrária</p> <p>- Declaração de Imposto de Renda</p>	<p>do solo</p> <p>- Módulo mínimo regional para a subsistência da família</p> <p>- Plano de Desenvolvimento do Assentamento e</p> <p>- Capacidade de manutenção da mesma atividade produtiva anterior à implantação do empreendimento</p>
<p>III -Perda de Áreas de Exercício da Atividade Pesqueira e dos Recursos Pesqueiros, Inviabilizando a Atividade Extrativa Produtiva ou</p>	<p>Produtores das atividades pesqueiras ou que utilizem recursos pesqueiros dentro dos limites do polígono do empreendimento, em áreas não proibidas por lei. São pescadores e aquicultores</p>	<p>- Registro Geral da Pesca - RGP, nos termos da Lei nº 11.958/2009 e da Instrução Normativa nº 2, de 25 de janeiro de 2011</p> <p>- Cadastramento em instituição associativa ou cooperativista com atuação nas áreas de exercício da atividade pesqueira e dos recursos pesqueiros impactados pelo empreendimento</p> <p>- Emissão de nota fiscal de comercialização da produção, com comprovação de autenticação da nota nos órgãos competentes ou empresa compradora</p>	
<p>IV - Perda de Fontes de Renda e Trabalho das quais os Atingidos Dependam Economicamente, em Virtude da Ruptura de Vínculo com Áreas do Polígono do Empreendimento</p>	<p>Área Rural: Produtores, arrendatários, parceiros, meeiros, comerciantes, trabalhadores rurais permanentes ou sazonais, filhos maiores de 18 anos ou emancipados de produtores rurais cadastrados com vínculo de moradia e trabalho na área do polígono do empreendimento</p>	<p>Rural:</p> <p>- Contrato de arrendamento ou parceria, em vigência e registrado, relativo ao imóvel localizado no polígono do empreendimento</p> <p>- Declaração do arrendamento ou da parceria de trabalho pelo proprietário ou posseiro do imóvel rural no Cadastro Socioeconômico</p> <p>- Emissão de nota fiscal de comercialização da produção, com comprovação de autenticação da nota nos órgãos competentes ou empresa compradora</p> <p>-Bloco de produtor rural, em nome do requisitante</p> <p>- Históricos ou boletins escolares próprios e dos filhos - Informações existentes em cooperativas, associações produtivas, mercados, lojas, hospitais, bancos, sindicatos e igrejas</p> <p>- Certidão de nascimento e casamento</p> <p>- Carteira de vacinação dos filhos</p>	

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Certificado de reservista</li> <li>- Ficha de criação e vacinação do gado</li> </ul>	
<p>IV - Perda de Fontes de Renda e Trabalho das quais os Atingidos Dependam Economicamente, em Virtude da Ruptura de Vínculo com Áreas do Polígono do Empreendimento (continuação)</p>	<p>Área Urbana:</p> <p>Produtores, trabalhadores, comerciantes, prestadores de serviço com dependência econômica e com vínculo de moradia e trabalho na área do polígono do empreendimento</p>	<p>Rural e Urbano</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Carteira de Trabalho e Previdência Social</li> <li>- Declaração do vínculo de trabalho pelo proprietário ou posseiro do imóvel rural ou urbano no Cadastro Socioeconômico</li> <li>- Recibos de pagamento pelos serviços prestados</li> <li>- Históricos ou boletins escolares próprios e dos filhos</li> <li>- Informações existentes em cooperativas, associações produtivas, mercados, lojas, hospitais, bancos, sindicatos e igrejas</li> <li>- Certidão de nascimento e casamento</li> <li>- Carteira de vacinação dos filhos</li> <li>- Certificado de reservista</li> </ul>	
<p>V - Prejuízos Comprovados às Atividades Produtivas Locais, com Inviabilização de Estabelecimento</p>	<p>Produtores, comerciantes e prestadores de serviço, estabelecidos fora do polígono do empreendimento, que tenham seu estabelecimento ou atividade inviabilizados</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Registro do estabelecimento, empresa ou atividade no órgão competente (Junta Comercial)</li> <li>- Comprovantes contábeis que demonstrem a inviabilização do empreendimento, empresa ou atividade em virtude da implantação do empreendimento</li> <li>- Comprovante do estabelecimento físico e das relações comerciais interrompidas em decorrência da implantação do empreendimento hidrelétrico</li> </ul>	
<p>VI - Inviabilização do Acesso ou de Atividade de Manejo dos Recursos Naturais e Pesqueiros Localizados nas Áreas do Polígono do Empreendimento, Incluindo as Terras de Domínio Público e Uso Coletivo, Afetando a Renda, a Subsistência e o Modo de Vida de Populações</p>	<p>Produtores e trabalhadores das atividades pesqueiras e extrativistas ou que utilizem recursos pesqueiros ou naturais em áreas não proibidas por lei, como pescadores, aquicultores, mineradores, garimpeiros.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Registro profissional em instituição com atuação nas áreas de exercício da atividade pesqueira e dos recursos pesqueiros impactados pelo empreendimento</li> <li>- Comprovante de vínculo de trabalho (Carteira de Trabalho), ou da condição de produtor nas áreas de exercício da atividade pesqueira e extrativista e dos recursos pesqueiros e naturais inviabilizados</li> <li>- Para o caso de atividades de extração de minérios, Licença Municipal, Licença Ambiental e Concessão, Autorização ou Licença do Departamento Nacional de Produção Mineral para realização da atividade de extração</li> <li>- Emissão de nota fiscal de comercialização da produção, com comprovação de autenticação da nota nos órgãos</li> </ul>	

		competentes ou empresa compradora  - Para o caso de afetação da Reserva Legal de Assentamento da Reforma Agrária, apresentação do Plano de Desenvolvimento do Assentamento - PDA	
VII - Prejuízos Comprovados às Atividades Produtivas Locais a Jusante e a Montante do Reservatório, Afetando a Renda, a Subsistência e o Modo de Vida de Populações	Produtores, comerciantes e prestadores de serviço locais, porém não estabelecidos no polígono do empreendimento, que tenham seu estabelecimento ou atividade inviabilizados por sua implantação	- Registro do empreendimento empresa ou atividade no órgão competente (Junta Comercial) - Comprovantes contábeis que demonstrem a inviabilização do empreendimento, empresa ou atividade em virtude da implantação do empreendimento - Comprovante do estabelecimento físico e das relações comerciais interrompidas em decorrência da implantação do empreendimento hidrelétrico	