

Grandes Obras na Amazônia

Aprendizados e Diretrizes

DESLOCAMENTOS COMPULSÓRIOS

Texto para discussão

JUNHO DE 2018

Grandes obras estão entre as principais causas de deslocamentos compulsórios

Parte da população atingida não é reconhecida como tal, e não acessa programas de mitigação de impactos ou reparação de danos

Falta efetiva participação social nas decisões e no planejamento das ações

Programas de mitigação insuficientes não asseguram a devida restauração dos meios e modos de vida

Ausência do Estado e falta de mediação jurídica e comunitária dos processos culminam em violações de direitos dos atingidos

Povos e comunidades tradicionais são frequentemente invisibilizados, com direitos específicos negados

Faltam informações, normas e políticas que orientem a ação das empresas e do Estado

Grandes empreendimentos estão entre as principais causas de deslocamentos compulsórios em todo o mundo. Motivados pela instalação de infraestrutura logística, energética, minerária, intervenções urbanas, atividades agrícolas, dentre outros grandes projetos, os deslocamentos somaram mais de 100 milhões de atingidos ao longo da década de 1990 (CERNEA, 1997).

A Comissão Mundial de Barragens (WDC, 2000) indica que grande parte das famílias atingidas por hidrelétricas, nos anos 1990, não foi reconhecida pelos processos de identificação de impactos, impedida de acessar direitos. As indenizações, quando ocorreram, apresentaram valores insuficientes e nos reassentamentos, medida que poderia constituir uma resposta adequada aos deslocamentos, a comissão aponta incapacidade de reestruturação dos meios e modos de vida.

No Brasil faltam informações precisas, não há estimativas sobre o número de famílias atingidas, impactos são subestimados, em especial os socioeconômicos, imateriais e culturais. A baixa participação social e transparência, somada à ausência do Estado e de mediação jurídica ou comunitária dos processos de deslocamento, culminam em conflitos e em violações de direitos. Preocupações sobre a devida restauração dos meios e modos de vida, moradia adequada, reconhecimento de grupos sociais vulnerabilizados e garantia de proteção de direitos dos atingidos, balizam os debates mais atuais sobre o tema.

Grandes Obras na Amazônia

Aprendizados e Diretrizes

As **limitações nas concepções de atingido** comumente empregadas, que restringem os danos aos aspectos patrimoniais e às áreas diretamente afetadas (áreas que recebem as infraestruturas ou são inundadas, no caso da formação dos reservatórios das barragens), estão no cerne dos conflitos desencadeados pelos deslocamentos compulsórios (VAINER, 2008).

Para além dos **deslocamentos físicos** – que compreendem a perda ou abandono de terras, moradia, áreas agricultáveis, entre outras – impõe-se **deslocamentos econômicos** (CERNEA, 1997; WCD, 2000; IFC, 2010). Mesmo que não haja remoção das famílias, impactos e danos podem ocorrer, acarretando em perdas econômicas, e impossibilidade de acesso pleno aos meios de reprodução dos modos de vida.

O deslocamento compreende **dimensões não estritamente pecuniárias ou materiais**. Há perdas individuais e coletivas resultantes da desestruturação de relações sociais, rupturas no tecido social, eliminação de práticas e saberes específicos, perda de valores imateriais, religiosos e culturais, impactos aos modos e estratégias de vida, à saúde física e mental dos atingidos, causando intenso sofrimento às famílias (VAINER, 2008; CERNEA, 2006; OLIVER-SMITH, 2009; ZHOURI et al, 2016).

Baixa participação social compromete a restauração dos meios e modos de vida das famílias deslocadas compulsoriamente no país. Embora o licenciamento ambiental possa assegurar a instalação de instâncias participativas, o envolvimento dos atingidos nas decisões e no planejamento das ações é mínimo e por vezes protocolar, acontecendo majoritariamente nas fases preparatórias dos empreendimentos, em audiências públicas em geral esvaziadas e sem caráter deliberativo.

Falta acesso à informação de qualidade e estratégica que garanta autonomia, livre escolha e que apoie o empoderamento da população para participação qualificada.

UHE BELO MONTE: CONSELHO RIBEIRINHO

A UHE Belo Monte deslocou cerca de 40 mil pessoas em seu processo de instalação. Foram mais de 7 mil famílias habitantes das áreas urbanas do município de Altamira e cerca de 2.500 das áreas rurais atingidas pelo empreendimento.

A remoção dos ribeirinhos moradores das margens e ilhas do Xingu gerou conflitos e denúncias de violações de direitos. O não reconhecimento como população tradicional, indenizações insuficientes, reassentamento distante do rio, entre outros tratamentos inadequados às famílias ribeirinhas, mobilizaram atores em torno da questão.

Em 2016, a partir da recomendação do CNDH, MPF e SBPC, as famílias instituíram o Conselho Ribeirinho do Reservatório da UHE Belo Monte. Reconhecido pelo Ibama, o conselho funciona como instância de decisão e negociação coletiva, através da qual faz-se a auto reconhecimento dos ribeirinhos atingidos e elaboram-se soluções ao reassentamento e efetiva reparação.

Grandes Obras na Amazônia

Aprendizados e Diretrizes

MINISTÉRIO DAS CIDADES: PORTARIA Nº 317/2013

Dispõe sobre casos de deslocamentos de famílias de seu local de moradia ou de exercício de suas atividades econômicas, provocados pela execução de programa e ações sob gestão do Ministério das Cidades, inseridos no PAC.

Reconhece impactos às relações sociais e comunitárias das famílias atingidas e a ampliação do direito à moradia para além da casa em si, incluindo a restauração das condições sociais, de vida e de renda das famílias afetadas.

Recomenda que o deslocamento ocorra apenas em casos em que seja inevitável e orienta para garantir ampla participação das famílias atingidas nas etapas de planejamento e de decisão para elaboração dos planos de mitigação.

CADASTRO SOCIOECONÔMICO: DECRETO FEDERAL Nº 7342/2010

Ao instituir o Cadastro Socioeconômico para “identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos que se destinam à geração de energia hidrelétrica”, o Decreto assegura publicidade dos dados coletados e amplia a condição de atingido, incluindo nesta os deslocamentos econômicos.

Também reconhece alguns impactos frequentes, tais como a perda de fontes de renda e o comprometimento da atividade pesqueira à montante e à jusante dos empreendimentos.

Faltam espaços apropriados e **arranjos institucionais que possibilitem participação e articulação** para acompanhamento dos processos, distribuição de papéis e responsabilidades, a fim de garantir direitos e a efetividade na solução dos problemas.

Processos de cadastramento, negociação, remoção e reassentamento **carecem de transparência, controle social e acompanhamento do Estado**, tendo em vista a frequência de **violações de direitos**, conforme apontam instituições públicas, pesquisadores e atingidos (CNDH, 2016; CNDPH, 2010).

Dentre as inúmeras transgressões recorrentes, destacamos a **negação do direito à moradia adequada, de acesso ao reassentamento, invisibilização e o não reconhecimento de povos e comunidades tradicionais** atingidos, com severas restrições à consulta prévia, apesar da maciça presença destes grupos na região amazônica. Estudos de impacto e levantamento de danos não incorporam procedimentos metodológicos adequados à avaliação de impactos sociais e aos direitos humanos, empregando categorias e parâmetros que não refletem dimensões da vida cotidiana e especificidades dos grupos sociais atingidos. A **insuficiente mediação jurídica e comunitária** dos processos de negociação e mitigação dos impactos impõe riscos à manutenção dos modos de vida das populações.

Processos de reparação privilegiam a aplicação de indenizações pecuniárias baseadas em danos patrimoniais. **Perdas imateriais ou coletivas, bem como o sofrimento causado à população, são frequentemente desprezados.**

Grandes Obras na Amazônia

Aprendizados e Diretrizes

A **fragilidade do arcabouço legal e de políticas** que regulamentem procedimentos de identificação e quantificação, bem como orientem todo o processo de deslocamento da população, dá espaço às restritas noções de atingido empregadas, bem como à inefetividade das ações de mitigação dos impactos. As **normativas existentes estão dispersas** e orientam pontualmente a atuação de órgãos e instituições. Vale destacar a Portaria nº 317/2013 do Ministério das Cidades, que norteia remoções urbanas no âmbito do PAC, a regulamentação do cadastro socioeconômico para o caso de atingidos por barragens por meio do decreto federal nº 7342/2010, bem como a Nota Técnica 89/2012 do IBAMA, que orienta procedimentos para mitigação de impactos aos deslocados.

Possibilidades de avanços no tema

- Evitar os deslocamentos compulsórios como premissa, buscando alternativas locacionais e técnicas aos empreendimentos.
- Orientar o processo de deslocamento para garantia da proteção integral dos direitos dos atingidos.
- Garantir a participação efetiva da população atingida nos espaços de decisão sobre seu deslocamento, com acesso pleno à informação.
- Aplicar metodologias participativas nos estudos de impactos socioeconômicos e aos direitos humanos, que subsidiem processos de mitigação e reparação adequados.
- Promover articulação entre os diferentes atores envolvidos, para pactuação prévia de ações e responsabilidades.
- Estimular a atualização e a formulação de normativas que orientem processos de deslocamento, mitigação de impactos e reparação de danos causados à população atingida.

POLÍTICA NACIONAL DE ATINGIDOS POR BARRAGENS (PNAB)

Proposta de projeto de lei apresentada pelo MAB em 2013, que, entre outros elementos, traz a definição de atingido e apresenta um conjunto de impactos às famílias afetadas, implicando no reconhecimento de deslocamentos pela perda de: terras; capacidade produtiva; recursos pesqueiros; fontes de renda; inviabilidade de acesso aos recursos naturais, a terras de domínio público e propriedade coletiva; prejuízos aos meios e modos de subsistência à jusante e à montante dos reservatórios.

Grandes Obras na Amazônia

Aprendizados e Diretrizes

Referências utilizadas

- CERNEA, Michel (1997). *The Risks and reconstruction model for resettling displaced populations*. IN: World Development, v. 25, n. 10, pp.1569-1587, World Bank, Washington.
- CNDH – Conselho Nacional de Direitos Humanos (2016). *Relatório sobre o rompimento da barragem de rejeitos da mineradora Samarco e seus efeitos sobre o vale do Rio Doce*. Brasília.
- CNDPH – Comissão Nacional de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (2010). *Relatório da comissão especial de atingidos por barragens*. Brasília.
- IFC – International Finance Corporation (2010). *Padrão de desempenho 5 – Revisão 0.1. Aquisição de Terra e Reassentamento Involuntário*.
- MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens (2004). *Ditadura contra as populações atingidas por barragens aumenta a pobreza do povo brasileiro*. Brasília.
- MUGGAH, Robert (2015). *The invisible displaced: a unified conceptualization of population displacement in Brazil*. IN: *Journal of Refugee Studies*, Oxford University Press, vol. 28, n. 2.
- OLIVER-SMITH, Antony (2009). *Development and dispossession: the crisis of forced displacement and resettlement*. School for Advanced Research Advanced Seminar. New Mexico (EUA).
- VAINER, Carlos (2008). *Conceito de "Atingido": uma revisão do debate*. In: ROTHMAN, Franklin Daniel. (Org.). *Vidas Alagadas - conflitos socioambientais, licenciamento e barragens*. 1 ed. Viçosa: UFV, p. 39-63.
- WDC - World Commission on Dams (2000). *Barragens e Desenvolvimento: Um Novo Modelo para Tomada de Decisões*.
- ZHOURI, A; VALENCIO, N; OLIVEIRA, R; ZUCARELLI, M; LASCHEFSKI, K; SANTOS, A. F; (2016). *O desastre da Samarco e as políticas de afetações: classificações e ações que produzem o sofrimento social*. Série Mariana Artigos.

Sobre a iniciativa

O Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getulio Vargas (FGVces) e a International Finance Corporation (IFC) do Grupo Banco Mundial partem da convicção de que é possível aprimorar a trajetória de instalação e operação grandes empreendimentos na Amazônia. Com base em um amplo diálogo, no qual já se engajaram mais de 190 organizações, de diversos setores, a iniciativa busca consolidar aprendizados e propor diretrizes orientadas pela promoção do desenvolvimento local. Lançadas em março de 2017, um primeiro conjunto de diretrizes trazem o resultado das discussões de seis grupos de trabalho temáticos: Planejamento e Ordenamento Territorial; Instrumentos Financeiros; Capacidades Institucionais; Crianças, Adolescentes e Mulheres; Povos Indígenas, Comunidades Tradicionais e Quilombolas; e Supressão Vegetal Autorizada.

Após o lançamento, nova etapa da iniciativa foi inaugurada: disseminação e implementação do conjunto de diretrizes, internacionalização da tecnologia social de construção das diretrizes, além da constituição de grupo de trabalho adicional sobre Deslocamentos Compulsórios.

O GT sobre Deslocamentos Compulsórios tem como missão discutir gargalos e recomendações para a efetividade e garantia de direitos da população atingida durante o processo de instalação e operação de grandes projetos. Ao final diretrizes específicas para o tema deverão ser incorporadas ao conjunto dos materiais da iniciativa.

Contato

Graziela Azevedo (FGVces): graziela.azevedo@fgv.br
Diogo Bardal (IFC): dbardal@ifc.org