

# **O REASSENTAMENTO COLETIVO E A INDENIZAÇÃO JUSTA DAS POPULAÇÕES ATINGIDAS E EXPROPRIADAS POR BARRAGENS**

Ana Paula Pina Gaio<sup>1</sup>

## **1. Introdução**

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) instituído no ano de 2007, e a sua segunda fase lançada no ano de 2011 (PAC 2), teve como um dos seus eixos a melhoria da infraestrutura energética do País, com um grande aporte de investimentos para a implementação de projetos energéticos.

A implementação dos projetos energéticos foi tida como uma essencial propulsora à aceleração do desenvolvimento e, portanto, deveria ser facilitada pelo Governo, entretanto, o Poder Público foi alvo de diversas críticas em razão de uma dita “morosidade” dos órgãos ambientais na concessão dos licenciamentos ambientais.

O Governo, então, passou a adotar medidas agilizadoras dos licenciamentos ambientais, dentre outras, as Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs) cuja instalação (com implantação normalmente vinculada a um licenciamento ambiental baseado em estudos insuficientes, tal como o Relatório Ambiental Simplificado - RAS) depende apenas de um relatório ambiental simplificado (RAS), com questionável dispensa da realização do EIA/RIMA (Estudo de Impacto Ambiental e Relatórios de Impacto Ambiental), privilegiando os interesses do capital em detrimento do meio ambiente e da população atingida pela implementação desses empreendimentos, em geral, ribeirinhos, indígenas e comunidades tradicionais.

Por óbvio que a postura flexibilizadora dos licenciamentos ambientais para projetos que causam grandes impactos ao meio ambiente e inegáveis impactos sociais à população que se encontra no seu entorno denota um movimento indevido para impor a condição de subalternidade de ambos, ou seja, o meio ambiente deve se adequar ao empreendimento energético e a população atingida deve se submeter aos impactos sociais negativos, e por vezes, à remoção forçada que o seu funcionamento impõe.

Embora o atual processo de licenciamento ambiental também sofra críticas por não garantir efetivamente a participação social e demande certa reestruturação, atualmente, é o único sistema que contempla a consulta pública aos estudos e relatórios ambientais e a realização de audiência pública obrigatória.

Nesse panorama de apropriação da natureza pelo capital e de submissão das populações vulneráveis às estruturas hegemônicas de poder, em nome de um “desenvolvimento sustentável”, é que se delinea a presente tese, no intuito de garantir às populações atingidas pelas barragens e sujeitas à remoção forçada do seu território uma solução que lhes garantam, ao menos, o mínimo de dignidade e qualidade de vida.

O aparelho de hegemonia não se restringe à estrutura do Estado e às elites, sendo que engloba também o discurso social, político e cultural com a finalidade de subordinação de todo o social e,

---

<sup>1</sup>Promotora de Justiça no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção dos Direitos Humanos. Especialização em Direito Público com Ênfase em Direito Administrativo na UF/PR. Especialização em Direito Penal e Processo Penal na Unicuritiba/PR. Mestre em Direito na PUC/PR.

consequentemente, com a exclusão dos grupos subalternos, aos quais se nega acesso às estruturas de poder.<sup>2</sup>

Hodiernamente, ainda que o processo de licenciamento ambiental vigente determine a participação social, a hegemonia no campo ambiental acaba por inviabilizar as populações atingidas pelo empreendimento energético, de forma que essas não participam ativamente do processo, o que demanda a atuação do Ministério Público para que sejam garantidas a essas populações as condições de participação efetiva nos processos decisórios.

## **2. Conflitos Ambientais Territoriais no Licenciamento de Empreendimentos Hidrelétricos**

Conforme Klemens Laschefski, a expansão de grupos privilegiados em prejuízo de grupos marginalizados gera conflitos ambientais que podem ser territoriais, espaciais ou distributivos, sendo que os primeiros são os que geram mais dificuldades de solução através de processos participativos:

Os conflitos ambientais podem ser territoriais, como no caso de remoção dos atingidos, sem que se ofereçam condições adequadas para a reprodução das suas relações sócio-ambientais; ou espaciais, nos casos da poluição sonora, gasosa ou aquática e residual, as quais afetam a qualidade de vida das pessoas no local. Uma terceira categoria refere-se aos conflitos ambientais distributivos, que evidenciam as assimetrias no acesso aos benefícios oriundos da apropriação dos recursos e serviços ambientais. (...) Os conflitos ambientais territoriais, portanto, são aqueles que representam o maior desafio em relação a sua resolução através de processos participativos, como previstos no sistema de licenciamento ambiental. Isso porque as territorialidades de grupos sociais, ou seja, os modos diferenciados de apropriação simbólica e material do meio ambiente, envolvem justamente modos distintos de ver o mundo ou de “produzir” o espaço que, quando materializados no espaço concreto, se revelam incompatíveis.<sup>3</sup>

A apropriação do meio ambiente pelo empreendedor e pelos atingidos pelo empreendimento energético é distinta, já que para o primeiro impera o sistema capitalista industrial, no qual o meio ambiente e o meio social estão dissociados entre si, e o empreendimento que será instalado impõe que o meio ambiente a ele se adapte, enquanto que, para os últimos o meio ambiente integra o meio social, sendo que as terras são utilizadas de forma a garantir a regeneração ambiental.

Do mesmo modo, a territorialidade dos grupos sociais atingidos, em regra, ribeirinhos, indígenas e quilombolas, que detêm especificidades socioculturais, envolve uma forte identidade com o lugar onde vivem, o modo de organização social da comunidade e as relações estabelecidas com o meio ambiente, razão pela qual, em regra, o modelo de reassentamento e as indenizações propostas nos EIA-RIMAs não são tidos como adequados e geram conflitos de difícil solução nos processos de licenciamento.

De fato, para o setor elétrico tudo se resume ao número de propriedades e ao valor monetário que essas possuem, pois detém uma visão de territorialidade abstrata direcionada à viabilidade da implementação do projeto hidrelétrico:

A representação que o Setor Elétrico produz sobre o local resulta na noção de viabilidade do projeto hidrelétrico construída a partir da inviabilização dos custos sociais do empreendimento e do silenciamento dos agentes locais por meio da recusa em reconhecer sua mobilização política. Nesse processo, a proposição de medidas mitigadoras e compensatórias se torna um mecanismo de viabilização política dos projetos, porque opera o esvaziamento da complexidade das formas locais de relação com o território, as quais são traduzidas por um conjunto de imóveis rurais passíveis de indenização e remanejamento. A partir dessa operação, os custos sociais e sentidos locais incomensuráveis são traduzidos em linguagem única do valor monetário.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup>LASCHEFSKI, Klemens. Licenciamento e Equidade Ambiental. In: ZHOURI, Andrea (Org.). As Tensões do Lugar. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

<sup>3</sup>LASCHEFSKI, Klemens. Licenciamento e Equidade Ambiental. In: ZHOURI, Andrea (Org.). As Tensões do Lugar. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 29

<sup>4</sup>TEIXEIRA, Raquel Oliveira Santos Teixeira. A “Rua” e o “Nosso Lugar”. In: ZHOURI, Andrea (Org.). As Tensões do Lugar. Belo Horizonte:

O Ministério Público deve sempre ter em mente essas racionalidades distintas quando intervém nas negociações de um processo de licenciamento ambiental, especialmente na hipótese de expropriação forçada dos atingidos pelas barragens, a fim de buscar a melhor opção de reassentamento e a integral indenização pelos danos materiais e morais causados pela instalação do empreendimento.

O Programa de Remanejamento e Indenização da População Atingida pelo empreendimento integra o Plano Básico Ambiental (PBA), o qual é aprovado pelo órgão licenciador e consiste em condicionante para a concessão e manutenção do licenciamento ambiental.

A instituição do Programa de Remanejamento e Indenização tem prazo de execução e etapas definidas no PBA, sendo que a licença de operação<sup>5</sup> não poderá ser concedida até que esteja concluído, entretanto, percebe-se que nem sempre é conferido o direito de opção ao atingido pelo reassentamento coletivo e que a indenização proposta circunscreve-se ao valor de mercado da propriedade, sem que se considere o valor afetivo que tem o local para a população atingida.

### **3. O Reassentamento Coletivo como 1ª opção e a Indenização Integral**

A legislação brasileira com enfoque nos direitos das populações atingidas pelas barragens dos empreendimentos energéticos é quase inexistente, não obstante se encontrem em trâmite na Câmara dos Deputados 05 (cinco) Projetos de Lei, os quais foram apensados e aguardam, desde 18 de novembro de 2015, a criação de Comissão Especial, conforme o art. 34, inciso II, do Regimento Interno<sup>6</sup>. São eles:

a) Projeto de lei n.º 1.486/2007: estabelece a obrigatoriedade da assistência social às populações de áreas inundadas.

b) Projeto de lei n.º 6091/2013: dispõe sobre a indenização devida aos proprietários de terras a serem inundadas para a construção de usinas hidrelétricas

c) Projeto de lei n.º 29/2015: institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB)

d) Projeto de lei n.º 3598/2015: determina a elaboração e publicação dos laudos técnicos sobre barragens, represas ou obras de grande porte

e) Projeto de lei n.º 3976/2015: que acrescenta parágrafo único ao artigo 22 da lei n.º 12.334, de 20 de setembro de 2010 para responsabilizar o agente público que der causa a descumprimento das determinações previstas pela Política Nacional de Segurança das Barragens.

O Projeto de lei n.º 29/2015 que institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB) trata da questão do reassentamento coletivo e da indenização pelos danos morais causados

---

Editora UFMG, 2011. p. 144.

<sup>5</sup> Resolução Conama n.º 237, de 19 de dezembro de 1997:

Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único - As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

<sup>6</sup> <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=358267>. Acesso em 28.03.2017.

pelo empreendimento no seu artigo 3º, inciso I e parágrafo único.<sup>7</sup>

No referido dispositivo do Projeto de Lei, determinam-se as espécies de reparação, que inclui necessariamente a possibilidade de reassentamento coletivo para favorecer os laços culturais e de vizinhança existentes na situação original.

Com relação às espécies de reparação, são previstas a reposição, a indenização, a compensação e a compensação social. A compensação social seria um benefício material acrescido às outras três formas de reparação, como forma de reparar situações imensuráveis ou de difícil mensuração, como o rompimento de laços familiares, culturais, redes de apoio social, mudanças de hábitos, destruição de modos de vida comunitários, danos morais e abalos psicológicos, dentre outros.

O fato do Projeto de Lei referido ainda não ter sido aprovado e de não existir legislação que determine expressamente a obrigatoriedade do empreendedor respeitar o direito da população atingida ao reassentamento coletivo e à indenização integral que inclua todas as perdas, materiais e imateriais, sofridas pela instalação do empreendimento, não significa que ambos os direitos sejam inexigíveis por ora.

Ao contrário, tais deveres devem ser atribuídos, desde logo, ao empreendedor pois decorrem da interpretação constitucional do artigo 6º da Constituição Federal, dos documentos internacionais que disciplinam o tema, bem como dos pareceres emitidos pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos e pela Relatoria Especial da ONU para moradia adequada.

Há exemplos de acordos realizados em empreendimentos hidrelétricos nos quais o direito ao reassentamento coletivo foi assegurado, sendo o mais emblemático deles, o Acordo de Itá firmado entre o CRAB (Comissão Regional de Atingidos por Barragens) e a Eletrosul que gerou o documento “Diretrizes e Critérios para planos e projetos de reassentamentos rurais de populações atingidas pelas usinas hidrelétricas de Itá e Machadinho”. O ajuste estabelecido com a Eletrosul determinou a possibilidade de escolha entre reassentamento ou justa indenização financeira para as famílias e, no caso de reassentamento, houve a opção entre soluções coletivas ou individuais. Outros exemplos de conquistas pelos atingidos por barragens foram Salto Caxias (PR), Itaparica (BA) e Barra Grande (RS e SC), no entanto, com o avanço da privatização do setor elétrico no Brasil, as negociações ficaram mais difíceis com um evidente retrocesso na garantia dos direitos das populações atingidas por barragens.<sup>8</sup>

O artigo 6º da Constituição Federal<sup>9</sup> prescreve que a moradia é um direito social e, portanto, o exercício desse direito pelo cidadão deve ser garantido pelo Estado, de forma direta ou indireta, através de prestações positivas e de políticas públicas, capazes de garantir qualidade de vida e equalizar situações sociais desiguais.

O conteúdo do direito à moradia não se restringe à habitação, pois está atrelado ao princípio da dignidade da pessoa humana e, assim, demanda a existência de condições adequadas de higiene e conforto, bem como aptidão para a preservação da intimidade e da privacidade familiar. Odoné Serrano Junior explicita:

A adequação da moradia é uma condicionante de uma vida digna, estando ligada a aspectos materiais e imateriais. Dispor de um lugar com certa exclusividade serve tanto como abrigo das intempéries e proteção contra ataques de outros seres vivos, propiciando momentos de paz e tranquilidade para o descanso do corpo e da alma, quanto para assegurar um espaço próprio de intimidade/privacidade, imprescindível para exercício de uma vida privada e/ou familiar, fazendo desse ambiente um lar.

Essa situação, reconhecida pelo ordenamento jurídico, faz da moradia um bem extrapatrimonial, isto é um bem da personalidade, juridicamente protegido e promovido. Percebe-se, então, a ligação da

<sup>7</sup> [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1296724&filename=PL+29/2015](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1296724&filename=PL+29/2015). Acesso em 28.03.2017.

<sup>8</sup> Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens – Cartilha produzida pelo Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB.

<sup>9</sup> Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

proteção e promoção jurídica da moradia com a garantia e fomento da dignidade da pessoa humana.<sup>10</sup>

O direito à moradia contempla também uma dimensão negativa, ou seja, de defesa, seja através da garantia da inviolabilidade do domicílio e da vedação da penhora de bem de família, ou seja, pela proteção conferida ao cidadão contra despejos arbitrários.

Nessa perspectiva da dimensão negativa do direito à moradia, o artigo 17, §1º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos da Organização das Nações Unidas – ONU<sup>11</sup> declarou que ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais em seu domicílio.

O direito à moradia é também previsto em outros documentos internacionais que versam sobre direitos humanos dos quais o Brasil foi signatário, sendo o primeiro deles a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 1948, pela Assembleia Geral da ONU, que dispôs no seu artigo 25, §1º que: *“toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, moradia, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis”*.

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, no seu artigo 11, §1º<sup>12</sup>, reconheceu o direito de toda pessoa à moradia adequada devendo os Estados-Partes adotarem as medidas necessárias para assegurar esse direito, sendo que o cumprimento dessas obrigações está sob o monitoramento do Comitê das Nações Unidas para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Os Comentários Gerais n.ºs 4 e 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais interpretaram o artigo 11 do PIDESC<sup>13</sup>, sendo que, respectivamente, abordaram o conceito de habitação adequada e a responsabilidade do Estado em promovê-la, e a questão das remoções forçadas e os direitos das pessoas que são desalojadas de suas moradias.

O Comentário Geral n.º 4 cuida de firmar um conceito amplo de moradia adequada e estabelecer sua relação com outros direitos fundamentais, elencando as suas características essenciais: segurança, acesso a serviços públicos, custo adequado, habitabilidade, adequação cultural, ao mesmo tempo, em que estabelece a responsabilidade do Estado em garantir o direito à moradia adequada.

O Comentário Geral n.º 7 trata da remoção forçada de pessoas, famílias ou grupos de pessoas de suas residências, e determina que, ainda que a remoção ocorra em prol da instalação de projetos de desenvolvimento e infraestrutura, deverá ser providenciado, conforme o caso, outra moradia, reassentamento ou o acesso a terras produtivas.

O Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>14</sup> da Organização das Nações Unidas – ONU foram ratificados e promulgados no Brasil e, portanto, tratando-se de tratados de direitos humanos possuem aplicabilidade imediata e, ao menos, status de norma supralegal, consoante entendimento do Supremo Tribunal Federal.

---

<sup>10</sup> SERRANO JUNIOR, Odoné. O direito humano fundamental à moradia digna: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento. Tese (doutorado) – PUC Curitiba, 2011. p.17

<sup>11</sup> “Ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra e reputação”.

<sup>12</sup> “Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequada, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito (...)”.

<sup>13</sup> [http://www.prr4.mpf.gov.br/pesquisaPauloLeivas/arquivos/Observacoes\\_Gerais\\_UNU.pdf](http://www.prr4.mpf.gov.br/pesquisaPauloLeivas/arquivos/Observacoes_Gerais_UNU.pdf). Acesso em 29.03.2017.

<sup>14</sup> respectivamente, promulgados no Brasil através do Decreto n.º 592, de 06 de julho de 1992 e Decreto n.º 591, de 06 de julho de 1992.

No Recurso Extraordinário n.º 466.343-1<sup>15</sup>, o Supremo Tribunal Federal entendeu que os tratados e convenções internacionais de direitos humanos recepcionados no ordenamento jurídico brasileiro anteriormente à Emenda Constitucional n.º 45/2004, a qual inseriu o §3º no artigo 5º da Constituição Federal, possuem caráter supralegal e infraconstitucional, ou seja, estão abaixo da Constituição e acima das normas ordinárias.

Entretanto, ainda há celeuma doutrinária acerca da hierarquia dos tratados e convenções sobre direitos humanos, já que alguns entendem que, com a aprovação da Emenda Constitucional n.º 45/2004, o Congresso elevou os tratados e convenções internacionais de direitos humanos incorporados na ordem jurídica anteriormente a essa data à categoria de normas constitucionais, e outros, que a alteração não exclui a incidência do §2º do artigo 5º<sup>16</sup> para que os tratados e convenções sejam tidos como materialmente constitucionais, apenas conferir uma discricionariedade ao Congresso para decidir quais deles serão formalmente constitucionais.<sup>17 18</sup>

Dessa forma, o conteúdo do direito à moradia é delineado não somente pela interpretação do artigo 6º da Constituição Federal, como também pelas disposições dos tratados internacionais em comento.

Extrai-se do direito à moradia assim disciplinado com relação às populações atingidas por barragens, o seguinte: as populações atingidas por barragem têm direito a moradia digna e adequada e proteção contra ingerências arbitrárias no exercício do seu direito; a implantação de barragens que impõe a remoção forçada da população atingida de seu domicílio afronta o direito à moradia na sua dimensão negativa e impõe a adoção de medidas para a sua proteção e reparação; a restituição do direito a moradia à população atingida pelas barragens deve ser integral, ou seja, deve-se proporcionar a moradia adequada, ao menos, em iguais condições materiais e imateriais daquelas que foram expropriadas.

A Relatoria Especial da ONU para a moradia adequada produziu um guia “*Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções?*”<sup>19</sup>, com a intenção de orientar o desenvolvimento de projetos públicos e privados de infraestrutura e urbanização com respeito ao direito à moradia adequada das comunidades por eles

---

<sup>15</sup> RE 466.343-01. Rel. Min, Cezar Peluso. Tribunal Pleno. j. em 03.12.2008.

<sup>16</sup> Art. 5º - (...)

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

<sup>17</sup> Desse modo, seguindo uma interpretação sistemática e teleológica do texto constitucional, com substrato nos valores da dignidade humana e na prevalência dos direitos humanos como princípio da República brasileira, assim como pelo princípio da máxima efetividade das normas constitucionais referentes a direitos e garantias fundamentais, chega-se a uma indispensável interação e integração existente entre o direito interno e o direito internacional que precisa ter uma conotação diferenciada quando tal integração diz respeito à matéria ligada a direitos humanos em razão do seu conteúdo, da proteção que visa garantir. É imprescindível, pois, que a Constituição trate de modo diferenciado a incorporação desses tratados internacionais, já que eles detêm um caráter especial, não se assemelhando com os tratados comuns. É neste contexto de proteção e de anseio pela aplicabilidade concreta e efetiva dos tratados internacionais de direitos humanos que adveio a EC 45/2004 para inserir ao art. 5º da Constituição Federal de 1988 o § 3º, com o fim de dirimir controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais. Sendo assim, a interpretação que deve ser dada ao § 2º deve continuar sendo a mesma, não sofrendo interferência alguma devido ao novel parágrafo, ou seja, os tratados de direitos humanos continuam a ser incorporados pelo nosso ordenamento como normas constitucionais, ainda que materialmente.

A bem da verdade, por fim, o que se pretendeu conferir, consoante hermenêutica constitucional amparada na contemporaneidade da proteção aos direitos humanos, foi unicamente uma forma de formalizar tais tratados para enfrentá-los como emendas constitucionais, jamais se podendo cair no erro de vislumbrar aqueles tratados de direitos humanos que não passarem por esse novo procedimento de aprovação de emendas constitucionais como detendo status de lei ordinária, mas sim de norma constitucional. A emenda veio tão-somente para atribuir ao Congresso Nacional a discricionariedade de escolha dos tratados que devem ser formalmente constitucionais ou não. (De Oliveira, Diogo Pignataro. Os Tratados de Direitos Humanos na Contemporaneidade e sua aplicabilidade dentro da nova concepção constitucional brasileira: uma análise crítica a teor do §3º do artigo 5º da CF/1988. Revista de Direito Constitucional e Internacional. Vol. 64/2008. p. 297-323. jul-set./2008)

<sup>18</sup> Ainda, sobre a aplicabilidade imediata dos tratados internacionais que dispõem sobre direitos humanos, Flavia Piovesan doutrina: “Diante dessas duas sistemáticas diversas, conclui-se que o Direito brasileiro faz opção por um sistema misto, no qual, aos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos – por força do art. 5º, §1º -, aplica-se a sistemática de incorporação automática, enquanto aos demais tratados internacionais se aplica a sistemática de incorporação legislativa, na medida em que se tem exigido a intermediação de um ato normativo para tornar o tratado obrigatório na ordem interna. (PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. 12ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2011. p.144)

<sup>19</sup> [https://www.observatorioderemocoes.fau.usp.br/wp-content/uploads/2015/10/GUIA\\_REMOCOES.pdf](https://www.observatorioderemocoes.fau.usp.br/wp-content/uploads/2015/10/GUIA_REMOCOES.pdf). Acesso em 29.03.2017.

atingidas.

No ano de 2000, a Comissão de Direitos Humanos nomeou um Relator Especial para o Direito à Moradia Adequada, o qual elaborou o relatório anual de 2004 sobre o tema das remoções e despejos forçados e, em 2007, elaborou os Princípios Básicos e Orientações para Remoções e Despejos Causados por Projetos de Desenvolvimento.

Segundo preconiza o guia, a moradia deve ser entendida de forma ampla, considerando tanto os aspectos culturais do local e da comunidade que ali habita, como o acesso a recursos naturais pela comunidade, como rios ou mar.

O guia elencou como medidas preventivas a serem adotadas anteriormente à remoção da população: o mapeamento da população a ser atingida direta ou indiretamente pelo empreendimento; e a avaliação do impacto<sup>20</sup>, que deve considerar não somente os critérios econômicos, como também os culturais e sociais, sempre com a participação efetiva da população que será atingida em todo o processo.

Sobre o reassentamento, o guia dispõe que todas as pessoas, grupos ou comunidades têm direito ao reassentamento, que inclui o direito à moradia adequada e terra alternativa de qualidade igual ou superior à original, o que inclui as mesmas condições ambientais, geográficas e estruturais, como por exemplo, condições para escoamento da produção, espaços de convívio social, etc.

Acerca da justa compensação, essa deve englobar qualquer perda pessoal e material imposta pela remoção forçada, e cobrir os danos e custos materiais e não materiais tais como: perda de equipamentos, aumento nos custos de transporte, medicamentos e serviços médicos, perdas de renda, restrições de acesso a serviços públicos e outros.

Através da Resolução n.º 26/2006, o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana CDDPH - atualmente Conselho Nacional de Direitos Humanos disciplinado na Lei n.º 12.986/2014 - designou uma Comissão Especial para acompanhar as denúncias de violações de direitos humanos decorrentes da implantação de barragens, o que foi realizado durante quatro anos e gerou o relatório final aprovado pelo Conselho no mês de novembro de 2010.<sup>21</sup>

No relatório final em questão ao se abordar o conceito de atingido e as dimensões que devem ser consideradas para a estimativa dos impactos e perdas que suportará com a operação da barragem, considerou-se a dimensão cultural, cujos danos ou perdas importam num conjunto imaterial e intangível, pois que se referem ao comprometimento das tradições culturais, laços ou redes sociais, locais de valor simbólico e religioso, e outros. Assim, o CDDPH entendeu que o conceito de atingido, aplicável a indivíduos, famílias, grupos sociais e populações de um modo geral, deve considerar, dentre outras, as seguintes dimensões:

As perdas de natureza afetiva, simbólica e cultural, imateriais e intangíveis, e por isso mesmo não passíveis de quantificação e, a fortiori, de monetarização, devem ser consideradas e objeto de ampla e aberta discussão e negociação.

Proprietários e não proprietários, pequenos meeiros, parceiros, posseiros (de terras públicas ou privadas), empregados, autônomos, trabalhadores informais, pequenos empresários e outros poderão ser considerados atingidos. A ausência de título legal de propriedade, de vínculo legal de emprego ou de formalização da ocupação ou atividade não será tomada como critério para excluir grupos, comunidades, famílias ou indivíduos do adequado reconhecimento como atingido.

---

<sup>20</sup> - A Coalizão Internacional do Habitat (HIC) desenvolveu uma ferramenta que estabelece um método de avaliação financeira de bens materiais e imateriais. É utilizada para o cálculo de perdas já ocorridas, mas também pode ser utilizada como base para ajudar no registro e cálculo prévio dos bens. Reconhece a existência de bens materiais que vão além do valor da construção em si, pois incluem o valor da terra, da produção agrícola e de criação, das taxas e impostos já pagos, do ponto comercial, do processo de reassentamento, do transporte. Também leva em conta os bens imateriais, como questões de saúde, psicológicas e integração da comunidade. (<http://www.hlmn.org/spage.php?id=p2s=> Acesso em 29.03.2017.)

<sup>21</sup> [http://www.mabnacional.org.br/sites/default/files/Relat%C3%B3rio%20Final\\_0.pdf](http://www.mabnacional.org.br/sites/default/files/Relat%C3%B3rio%20Final_0.pdf). Acesso em 29.03.2017.

Ao tratar das consequências da adoção de uma política estritamente indenizatória aos atingidos pelo empreendedor, a Comissão Especial ponderou que:

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

Assim, para a formulação das políticas voltadas para a mitigação e reparação, material e moral, dos impactos, o relatório estabeleceu a observância, dentre outras, das seguintes diretrizes e dimensões:

No caso de deslocamentos compulsórios, o reassentamento coletivo, o mais próximo possível do assentamento original, deve ser oferecido como opção preferencial, devendo os atingidos ter assegurado seu direito de participarem, em qualquer circunstância, da escolha da localização e do desenho do projeto de reassentamento.

As indenizações por propriedade, benfeitorias, lucros cessantes, perda de emprego ou acesso a recursos necessários à sobrevivência não encerram o processo de reparação, que deverão, sempre, necessariamente, assegurar, a grupos sociais, comunidades, famílias e indivíduos, meios de recompor seus meios e modos de vida e gozarem do direito à melhoria contínua das condições de vida.

Como recomendações finais, no que diz respeito a reassentamentos rurais, o CDDPH prescreveu:

1. que, em todos os casos, sejam oferecidas ao deslocado compulsório alternativas de reparação, por meio da reposição, indenização e compensação, que deverão contemplar, necessariamente, a possibilidade de reassentamento coletivo, de modo a favorecer a preservação dos laços culturais e de vizinhança preexistentes na situação original;
2. que a licença de instalação e início das obras estejam condicionados à existência de planos discutidos e negociados de reassentamento;
3. que o reassentamento de deslocados, em analogia ao disposto na Lei 8.629/93, Art. 17, caput e incisos I e II, seja feito em “terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitada”, após avaliação de sua viabilidade agro-econômica e ambiental, em comum acordo com os interessados;
4. que 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, sejam previamente discutidos e aprovados pelos reassentados, através de suas organizações e representações;
5. que a renovação de licenças ambientais seja condicionada à realização de avaliações dos resultados dos reassentamentos implantados, levando em consideração parâmetros socioambientais, cabendo os custos ao empreendedor;
6. que os custos relativos à implantação e ocupação dos reassentamentos sejam cobertos pelo empreendedor, pelo menos até que os reassentados estejam em condições de levar adiante seus estabelecimentos agrícolas, considerados os prazos estabelecidos pelas experiências nacionais e as particularidades regionais e locais.

Certo é que, embora o Projeto de Lei que disciplina os direitos das populações atingidas por barragens e prevê o direito à opção pelo reassentamento coletivo e à compensação social como indenização complementar ainda não tenha sido aprovado, tais obrigações do empreendedor decorrem do direito social fundamental à moradia adequada e digna, cujos contornos advém dos tratados internacionais recepcionados como normas constitucionais e das interpretações conferidas pela Relatoria Especial da ONU e pelo atual Conselho Nacional de Direitos Humanos.

O Ministério Público tem sido demandado em situações de instalação de empreendimentos hidrelétricos, cujo Plano Básico Ambiental não previu um Programa de Remanejamento da População Atingida baseado em um mapeamento prévio, com a participação efetiva dos atingidos e um diagnóstico aproximado dos impactos a serem suportados, sendo que, em regra, o empreendedor sequer tem conhecimento do número de



famílias e propriedades que serão impactados pelo empreendimento até a licença de instalação.

O empreendedor inicia o cadastramento físico e socioeconômico das propriedades após o licenciamento prévio e contempla no Programa de Remanejamento da População, em regra, a modalidade de reassentamento individual mediante carta de crédito. O reassentamento coletivo, quando previsto no Programa, dificilmente se efetiva, pois o empreendedor após determinar o número de famílias que teriam interesse e a extensão da área a ser adquirida alega que o custo é alto comparado ao valor do empreendimento.

O Ministério Público exerce o papel de mediador nesses conflitos entre a população atingida e o empreendedor e não pode se olvidar que os argumentos expostos nessa tese são suficientes para justificar a atribuição ao empreendedor do dever de facultar ao atingido a escolha pelo reassentamento coletivo e de calcular a indenização com base nas perdas pessoais, materiais e imateriais, impostas pela remoção forçada.

#### **4. Conclusões**

O Programa de Remanejamento da População Atingida pelas Barragens deve ser elaborado com a efetiva participação dos atingidos e deve contemplar obrigatoriamente a opção pelo reassentamento coletivo e a indenização calculada não somente com base nas perdas e danos materiais, como também, nos danos pessoais e imateriais causados pelo empreendimento.

Embora não haja lei que determine expressamente tais deveres ao empreendedor, esses decorrem do direito social fundamental à moradia digna e adequada, delineado pelo artigo 6º da Constituição Federal, pelos Tratados Internacionais que disciplinam o tema de direitos humanos, bem como pelas interpretações realizadas pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos e pela Relatoria Especial da ONU para moradia adequada.

O reassentamento coletivo deve proporcionar a efetividade do direito à moradia adequada e terra alternativa de qualidade igual ou superior à original, e sob as mesmas condições ambientais, geográficas e estruturais, sendo que se deve velar, durante todo o processo, pela observância das recomendações emitidas no relatório final aprovado pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos.

#### **5. Referências Bibliográficas**

CDDPH. Relatório Final da Comissão Especial para acompanhamento das Barragens. 2010. Disponível em: [http://www.mabnacional.org.br/sites/default/files/Relat%C3%B3rio%20Final\\_0.pdf](http://www.mabnacional.org.br/sites/default/files/Relat%C3%B3rio%20Final_0.pdf).

DE OLIVEIRA, Diogo Pignataro. Os Tratados de Direitos Humanos na Contemporaneidade e sua aplicabilidade dentro da nova concepção constitucional brasileira: uma análise crítica a teor do §3º do artigo 5º da CF/1988. Revista de Direito Constitucional e Internacional. Vol. 64/2008. p. 297-323. jul-set./2008.

LASCHEFSKI, Klemens. Licenciamento e Equidade Ambiental. In: ZHOURI, Andrea (Org.). As Tensões do Lugar. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. Cartilha da Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens.

ONU. Guia *“Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções?”*. Disponível em: [https://www.observatorioderemocoes.fau.usp.br/wp-content/uploads/2015/10/GUIA\\_REMOCOES.pdf](https://www.observatorioderemocoes.fau.usp.br/wp-content/uploads/2015/10/GUIA_REMOCOES.pdf).

ONU. Observações Gerais do Comitê para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: [http://www.prr4.mpf.gov.br/pesquisaPauloLeivas/arquivos/Observacoes\\_Gerais\\_ONU.pdf](http://www.prr4.mpf.gov.br/pesquisaPauloLeivas/arquivos/Observacoes_Gerais_ONU.pdf).

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. 12ª Edição. São Paulo: Editora

Saraiva, 2011.

TEIXEIRA, Raquel Oliveira Santos Teixeira. A “Rua” e o “Nosso Lugar”. In: ZHOURI, Andrea (Org.). As Tensões do Lugar. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.