

Violação dos direitos humanos em barragens: o relatório final da comissão especial e os casos de Emboque e Fumaça

Franklin Daniel Rothman¹

Introdução

No dia 22 de novembro de 2010, o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), órgão do governo federal brasileiro, aprovou o relatório da Comissão Especial (CS) que analisou, durante quatro anos, denúncias de violações de direitos humanos no processo de implantação de barragens no Brasil. De um total de 74 denúncias recebidas, a Comissão selecionou sete casos a serem estudados, incluindo os casos da UHE Emboque e PCH Fumaça, da Zona da Mata mineira onde, desde meados da década de 1990, projetos de construção de barragens hidrelétricas haviam provocado conflitos ambientais relacionados aos impactos sociais, econômicos e ambientais, que resultaram em perdas econômicas e culturais nas populações locais atingidas. No texto a seguir, serão feitas algumas reflexões referentes à Comissão; ao processo de elaboração das denúncias nos casos de Emboque e Fumaça pelas entidades de assessoria às comunidades atingidas por barragens; as maneiras em que os dois casos ilustram o padrão recorrente das violações de direitos humanos; e as recomendações de medidas visando interromper, reparar e prevenir violações de direitos de modo geral, em barragens em construção ou operação.

No primeiro semestre de 2006, o CDDPH tomou conhecimento de denúncia de violações de direitos humanos feita pelo Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) em documento intitulado “Criminalização contra os defensores de direitos humanos na implantação de hidrelétricas na Bacia do Rio Uruguai, dezembro/2005”. O CDDPH decidiu instituir uma Comissão Especial para acompanhar as denúncias e apresentar sugestões e propostas no que concerne à prevenção, avaliação e mitigação dos impactos sociais e ambientais da implementação dessas barragens, e a preservação e reparação dos direitos das populações atingidas. A Comissão foi instituída em 15/08/ 2006.²

Com relação à metodologia e plano de trabalho da Comissão, foram examinadas as 74 denúncias recebidas e definidos dois critérios básicos para a seleção de denúncias que seriam acolhidas para ulterior acompanhamento:

¹ Universidade Federal de Viçosa.

² Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH). Comissão Especial “Atingidos por Barragens”, *Relatório Final*. Brasília, D.F., 22/11/2010, p. 3-4.

- consistência e verossimilhança da denúncia;

- diversidade de casos a serem acompanhados, de modo a considerar diversidade regional, diversidade de situações (barragens grandes, médias e pequenas), diferenças temporais (barragens antigas, recentes e em construção); natureza dos responsáveis pela construção ou operação das barragens (empresas públicas, mistas e privadas); objetivos das barragens (geração hidrelétrica, abastecimento de água, etc.).³

Com base nesses critérios e informações suplementares, a Comissão acolheu para acompanhamento, as denúncias relativas às barragens de Tucuruí (Pará), Cana Brava (Goiás), Aimorés (Minas Gerais/Espírito Santo) e Foz do Chapecó (Santa Catarina e Rio Grande do Sul), além de Emboque e Fumaça.⁴

Os acompanhamentos relativos aos casos selecionados foram feitos através de:

a) missões (visitas), durante as quais foram realizadas audiências públicas e foram ouvidos diferentes grupos e instituições – governamentais, empresariais e da sociedade civil; b) consulta a documentos oficiais e estudos acadêmicos; c) consultas dirigidas a empresas, agências governamentais e outros envolvidos.

Com base nos Relatórios de Caso elaborados, foi elaborada uma listagem dos Direitos Humanos mais recorrentemente violados, de modo a informar as recomendações gerais.⁵ (Sumário Executivo, p. 3).

Os casos da UHE Emboque e a PCH Fumaça

Nas últimas duas décadas, as entidades de assessoria às comunidades atingidas por barragens em Minas Gerais e outras regiões do Brasil, e o Movimento dos Atingidos por Barragens, têm feito denúncias de diversas violações de direitos humanos e pressionada para reparação de danos sociais e ambientais e prevenção de violações no futuro.⁶ Em outubro de 2006, recebi comunicação do Professor Carlos Vainer, representante na Comissão do Instituto de Pesquisa, Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro -- (IPPUR), solicitando o encaminhamento de

³ *Ibid.*, p. 7.

⁴ *Ibid.*

⁵ CDDPH. Comissão Especial, “Atingidos por Barragens”, *Sumário Executivo*, Brasília, D.F., 22/11/2010, p. 3.

⁶ Para uma breve história dessa assessoria em Minas Gerais, veja o artigo de Zhouri e Rothman, em Franklin Daniel Rothman, Org., *Vidas Alagadas*, Editora UFV, 2008, p. 122-167.

denúncias substanciadas de violações de direitos nas áreas impactadas por barragens. Diante da missão abrangente da Comissão e da existência de vários casos de comunidades atingidas por barragem na Zona da Mata e Alto Rio Doce de Minas Gerais que, por mais de 10 anos, ainda com “casos pendentes”, ou seja, danos sociais, culturais, econômicos e ambientais não-reparados, percebi que a elaboração das denúncias seria uma oportunidade para exemplificar a natureza recorrente e de longa duração desses conflitos e facilitar a reparação de danos nos casos denunciados e outros casos pendentes e contribuir para a prevenção das violações em futuros projetos de construção de barragens.

Para elaborar a denúncia da violação de direitos humanos nos casos da UHE Emboque e da PCH Fumaça, era necessário consultar documentos de pesquisa e extensão e obter depoimentos dos principais assessores dessas comunidades atingidas por barragem desde meados da década 1990. Enquanto coordenador do Projeto de Extensão da UFV, Assessoria às Comunidades Atingidas por Barragens (PACAB) – e membro da ONG Núcleo de Assessoria às Comunidades Atingidas por Barragens (NACAB) – articulei a participação de estudantes, do assessor jurídico do NACAB e do MAB/MG, Leonardo Rezende,⁷ e de militantes do MAB/MG e da Comissão Pastoral da Terra (CPT/MG).

Além dos relatos e das comunicações por e-mail desses assessores, entre as principais fontes de documentação foram:

- Depoimentos de pessoas atingidas pela UHE Emboque, obtidos na pesquisa de campo e redação da dissertação de Mestrado em Extensão Rural, da Narayana de Deus Nogueira;⁸

- Depoimentos do Padre Antonio Claret Fernandes, de Sônia Loschi (CPT/MG) e de vários atingidos por barragem, disponíveis em Notas Taquigráficas de Reuniões da Comissão Meio Ambiente e Recursos Naturais da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, dias 12 e 19 de junho de 2001);

No Roteiro para a Elaboração de Denúncias, da CE, um dos itens a ser resumido era um relato dos direitos violados. A estrutura normativa referente a Direitos Humanos – sociais, econômicos, culturais e ambientais – tem avançado no âmbito internacional e nacional que trata ao meio ambiente

⁷ Leonardo participou, ativamente, da assessoria às pessoas atingidas pela PCH Fumaça e a UHE Emboque, desde 1997, como membro do projeto de extensão, inicialmente enquanto estudante do curso de Direito e, depois, do curso de Mestrado em Extensão Rural, da UFV; e, desde, 2002, enquanto membro fundador do NACAB.

⁸ Narayana de Deus Nogueira. *A Usina Hidrelétrica Cachoeira do Emboque-MG: O significado da barragem para os atingidos*. 81 p.

e aos direitos das populações atingidas pela construção de barragens. Vale destacar o direito de participação da sociedade civil e o direito à moradia.⁹ “A principal garantia do pleno exercício dos Direitos Humanos está na presença de uma sólida organização da sociedade civil, informada e vigilante”.¹⁰ “A CMB [Comissão Mundial de Barragens] enfatiza a importância de assegurar a participação das populações atingidas desde o início dos processos de estudo e avaliação, e afirma a necessidade de que os projetos ganhem aceitação pública”.¹¹

Quanto à moradia,

Considerando que os deslocamentos humanos decorrentes da implantação de barragens interferem diretamente sobre o direito à moradia, merece destaque a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver (1976), adotada pela 1.a Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos e a Agenda HABITAT (junho de 1996), resultante da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamento Humanos – Habitat II, realizada na Istambul.¹²

Esse avanço da normatividade de direitos humanos, em particular em relação aos direitos de moradia, foi fundamental na denúncia das violações dos direitos humanos das populações atingidas pela barragem Candonga, publicada no Relatório **Atingidos e Barrados**¹³.

No relatório final da Comissão, os relatórios sintéticos dos estudos de caso Emboque e Fumaça afirmaram que as denúncias foram apresentadas pelo NACAB, MAB e CPT/MG. A denúncia sobre **Emboque** submetido à Comissão

levantava as seguintes questões: a) direito à moradia adequada (segurança da posse, oferta de serviços, materiais e equipamentos urbanos, localização e habitabilidade e acessibilidade); b) violação dos direitos conexos ao direito à moradia adequada (danos ao meio ambiente e à saúde da população; afronto ao princípio maior de proteção da dignidade da pessoa humana, comprometimento do trabalho e dos meios de subsistência das famílias; violação do primado do trabalho com direito social fundamental; comprometimento do princípio de participação popular).¹⁴

Em suas conclusões no caso **Emboque**, o relatório incorporou essas e identificou outras violações de direitos humanos:

⁹ CDDPH. *Relatório Final*, p. 21.

¹⁰ CDDPH. *Sumário Executivo*, p. 13.

¹¹ *Ibid.*

¹² CDDPH. *Relatório Final*, p. 21.

¹³ Juliana N. Barros e Marie-Eve Sylvestre, *Atingidos e Barrados: as violações de direitos humanos na hidrelétrica Candonga*. Rio de Janeiro: Justiça Global; Ponte Nova, MG: MAB, 2004, 110 p.

¹⁴ CDDPH, *Relatório Final*, p. 80.

Direito à informação e direito à participação – na medida em que não houve uma divulgação do empreendimento de forma a esclarecer os potenciais atingidos a respeito dos seus direitos no âmbito do processo. Em relação aos moradores da Rua São José que reclamam por realocação, faltaram informações quanto à mudança no regime hídrico do Rio Matipó, após a construção da barragem e quanto ao Plano de Uso do Entorno do Reservatório;

Direito à liberdade de negociação – na medida em que o uso desproporcional da força policial constitui constrangimento e, no processo de implantação do projeto, a Empresa constrangeu a população atingida a aceitar os termos da indenização impostos pela mesma;

Direito à plena reparação de perdas e direito ao trabalho – na medida em que não houve a plena reparação das perdas infligidas aos filhos da terra, meeiros e proprietários;

Direito a tratamento isonômico e negociação coletiva dos parâmetros de reparação – na medida em que se utilizou um processo individualizado para a reparação, sem a prévia definição de critérios e parâmetros coletivamente acordados;

Direito à moradia adequada – na medida em que no reassentamento da Rua São Geraldo, foram oferecidas casas cujo padrão era inadequado para o desenvolvimento de atividades tradicionais da região como o cultivo de hortas; da mesma forma, não houve prévia discussão em relação ao desenho das moradias. Quanto aos moradores da Rua São José, a subtração de áreas dos quintais impede o desenvolvimento de atividades como o cultivo de hortas; e a mudança no regime hídrico do rio Matipó gerou grande insegurança entre os moradores;

Direito a um ambiente saudável e à saúde – na medida em que ocorreu degradação das condições sanitárias;

Direito de ir e vir – na medida em que ocorreu a perda de acessos e o alongamento de distâncias em função da obra.¹⁵

A denúncia sobre **Fumaça** submetida à Comissão levantava as seguintes questões:

a) danos ao meio ambiente; b) afronta ao princípio maior de proteção à dignidade humana; c) comprometimento do trabalho e meio de subsistência das famílias: violação do primado do trabalho como direito fundamental; d) comprometimento do princípio da participação popular.¹⁶

Semelhante ao relato sintético do caso Emboque, no caso Fumaça, o relatório confirmou essas e afirmou outras violações de direitos humanos:

Direito à liberdade de reunião, associação e expressão – na medida em que policiais constrangeram mobilizações dos atingidos no canteiro de obras e por terem reprimido protesto pacífico realizado em Ouro Preto;

¹⁵ Ibid., p. 82.

¹⁶ Ibid. p. 86.

Direito à livre negociação e tratamento isonômico – na medida em que, no início do processo de implantação do projeto, a Empresa, através de preposto, constrangeu a população atingida a aceitar os termos de negociação apresentados pela mesma;

Direito à plena reparação de perdas e direito ao trabalho – na medida em que não houve a plena reparação das perdas infligidas a meeiros, areeiros, garimpeiros, artesãos, diaristas e proprietários;

Direitos culturais, na medida em que foi colocada em risco a reprodução do patrimônio imaterial, representado pelo saber artesanal tradicional da região, em virtude da redução da produção de painéis de pedra sabão.

Direito à moradia adequada – na medida em que no processo de implantação da barragem, ocorreram danos não reparados às casas mais próximas ao canteiro de obras e no reassentamento, foram oferecidas casas cujo padrão não era adequado ao tamanho das famílias;

Direito a um ambiente saudável e à saúde – na medida em que ocorreu degradação das condições sanitárias e de atendimento à saúde, tanto mais que a ETE implantada é inadequada e o posto de saúde jamais operou;

Direito ao devido processo legal ambiental – na medida em que se verificou descompasso entre o cronograma das obras e o cronograma dos projetos sociais e ambientais;

Direito de ir e vir – na medida em que ocorreu a perda de acessos e o alongamento de distâncias em função da obra.¹⁷

Resultados e recomendações da comissão especial

Ao final de seus trabalhos, a Comissão Especial confirmou as denúncias encaminhadas nos casos Emboque e Fumaça e os outros casos. “Mais grave ainda, os trabalhos levados a cabo indicaram que em alguns casos as violações alcançam dimensão, gravidade e abrangência que ultrapassam o relatado na denúncia que deu origem à CE”.¹⁸ A CE recomendou três formas de ação:

- Imediata suspensão de situações, processos e ações, de responsabilidade direta ou indireta de agentes público ou privados, que configurem violação de direitos humanos;
- Reparação e compensação de violações de direitos humanos constatadas, de modo a resgatar, ainda que progressivamente, a dívida social e ambiental acumulada ao longo das últimas décadas;

¹⁷ *Ibid.*, p. 89.

¹⁸ CDDPH. *Sumário Executivo*, p. 25.

- Prevenção de novas violações no futuro, através de políticas, programas e instrumentos legais que assegurem o pleno gozo dos direitos por parte das populações, grupos sociais, comunidades, famílias e indivíduos atingidos por barragens.¹⁹

No total, foram especificados 101 recomendações pela CE.²⁰ A título de exemplo, citam-se as seguintes:

Direito à informação e à participação [houve nove recomendações]:

- que os órgãos responsáveis pelo licenciamento organizem e assegurem acesso público gratuito a banco de dados com todas as informações técnicas e econômicas, bem como pareceres e resultados de estudos relativos ao licenciamento;

- que seja assegurado às populações, grupos sociais, comunidades, famílias e indivíduos o acesso gratuito a assessoria técnica e jurídica qualificada;

- que a Defensoria Pública da União ou dos Estados, sempre que solicitadas por atingidos ou entidades organizadas da sociedade civil, assegurem-lhes assistência jurídica;

- que as empresas públicas de informação abram espaço para que representações dos atingidos possam veicular suas avaliações e expectativas referentes ao planejamento, implementação e operação de barragens e seus impactos.

No que diz respeito à participação nos processos de elaboração de políticas, planos, programas [houve três recomendações]:

- que os órgãos públicos, no âmbito de sua competência, sejam obrigados a promover processos participativos em todas as etapas relevantes à tomada de decisão relativa a uma barragem, contemplando, necessariamente, os planos nacionais e por bacia, assim como as concessões pela ANA [Agência Nacional das Águas] e Aneel [Agência Nacional de Energia Elétrica];

No que diz respeito às audiências públicas e aos licenciamentos: [houve oito recomendações]:

- que o Conselho Nacional de Meio Ambiente estabeleça normativa com procedimentos determinando que todos os órgãos responsáveis pelo licenciamento adotem mecanismos de participação democrática em todas as etapas do licenciamento do projeto, incluindo aquelas consagradas à elaboração de termos de referencia, concessão de licenças de instalação e operação;

¹⁹ CDDPH. *Relatório Final*, p. 37.

²⁰ CDDPH, *Sumário Executivo*, p. 25-35.

- que o órgão licenciador seja obrigado a responder a todas interpelações orais ou escritas a ele encaminhadas, preferencialmente durante a própria audiência, ou num prazo máximo de 15 dias, assegurado ainda prazo mínimo de 15 dias entre esse encaminhamento e a concessão de licença, de modo a assegurar eventuais providências da parte dos agentes sociais;

No que diz respeito às indenizações e outras reparações [houve cinco recomendações]:

- que as indenizações em dinheiro pelas perdas materiais contemplem: a) o valor das propriedades e benfeitorias; b) os lucros cessantes, quando for o caso; c) recursos monetários que assegurem a manutenção dos níveis de vida até que as famílias e indivíduos alcancem condições de vida pelo menos equivalentes às precedentes;

Direito à moradia adequada [houve oito recomendações]:

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

Considerações finais

Na primeira década deste século, as manifestações públicas do MAB em diversas regiões do Brasil evidenciam a continuação, sem resolução, de conflitos ambientais referentes aos impactos socioeconômicos, culturais e ambientais de projetos de construção de barragens no Brasil e políticas governamentais como o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) apontam a continuação e possível agravamento desse quadro. Em Minas Gerais, desde meados da década de 1990, grupos da sociedade civil tem assessorado comunidades, grupos e indivíduos atingidos por barragens, tendo como resultado algumas “vitórias”, pelo menos provisórias, porém, várias lutas sem resolução.

Nesse contexto, a criação, em 2006, da Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana para investigar denúncias de violações de direitos humanos dos atingidos foi uma conquista importante do MAB e apresentou uma oportunidade, na Zona da Mata mineira, para que quatro grupos de assessoria – PACAB, NACAB, MAB e CPT – aproveitassem mais de uma década de experiência de assessoria articulada para elaborar denúncias consistentes e verídicas.

No entanto, a experiência nesta década mostra, também, que denúncias comprovadas de injustiças socioambientais e de violações de direitos humanos de populações atingidas por barragens, embora necessárias, frequentemente não são suficientes para obter a resolução dos conflitos, por meio de

reparações, etc., ou a prevenção da recorrência dessas injustiças. Um exemplo marcante disso, a nível mundial e nacional no Brasil, foram as recomendações da Comissão Mundial de Barragens no ano 2000²¹.

Além disso, vale citar dois exemplos recentes na Zona da Mata mineira. No caso da UHE Candonga, apesar de denúncias feitas em audiência pública da Comissão de Direitos Humanos da ONU, em 2005, e de Relatório da ONU submetido ao governo brasileiro apontando violações de direitos humanos, continuam vários casos pendentes e várias injustiças dos atingidos, incluindo a falta da reativação econômica dos atingidos reassentados na comunidade de Nova Soberbo. No caso da UHE Barra do Braúna, que impactou os municípios de Muriaé, Laranja, Recreio, Leopoldina e Cataguases, em junho de 2010, no processo de julgamento da Licença de Operação, quatro conselheiros do COPAM Zona da Mata assinaram parecer que sugeriu várias condicionantes sociais, incluindo implantação de um plano de reativação econômica da comunidade. No entanto, o órgão técnico responsável, SUPRAM, alegou que não tinha competência legal e institucional para fiscalizar condicionantes do meio social atingido pelo empreendimento, não podendo o conselho votar as “condicionantes sociais” propostas pelos conselheiros. Ao final, as “condicionantes sociais” não foram votadas e a Licença de Operação foi aprovada. A decisão foi objeto de recurso pelos atingidos da UHE Barra do Braúna.²²

Nesse contexto, a Comissão Especial apresentou propostas ao CDDPH “... no sentido de assegurar que o trabalho realizado e seus resultados contribuam para fortalecer a consciência, entre órgãos públicos, empresas privadas e na sociedade de modo geral ... da primazia dos direitos humanos sobre outros objetivos e valores [e] buscar os caminhos e meios que contribuam para a adoção de normas e, sobretudo, práticas que permitam reparar violações cometidas no passado e evitar que violações se repitam no presente no futuro.”²³

Neste sentido, a CE sugere os seguintes desdobramentos:

- Ampla divulgação do Relatório Final, notadamente de:

²¹ World Commission on Dams. *Dams and development. A new framework for decision-making*. London: Earthscan Publications, 2000. 404 p.

²² Leonardo Pereira Rezende. Impacto ambiental e condicionantes sociais. E se Deus não dar? *Jus Navigandi*, Teresina, ano 15, n. 2569, 14 jul. 2010. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/16970>>. Acesso em: 2 fev. 2011.

²³ CDDPH. *Relatório Final*, p. 57.

- publicação do Relatório Final (integral e Relatório Síntese);
- encaminhamento a todos os órgãos governamentais, empresas privadas, entidades profissionais, organizações da sociedade civil envolvidas com a problemática;
- Encaminhamento aos Poderes Legislativo e Judiciário;
- Divulgação dos resultados através dos meios de comunicação públicos sob controle governamental.
- Encaminhamentos direcionados das recomendações a órgãos governamentais ou privadas, conforme o caso, de modo que sejam tomadas providências para reparar, suspender e prevenir violações de direitos humanos;
- Que o CCCPH constitua uma Comissão ou Grupo de Trabalho para detalhar as recomendações (elaborar projetos de lei, etc.) e monitorar as recomendações nos casos acompanhados.

O lançamento do Relatório Final foi realizado no Rio de Janeiro em 26 de janeiro de 2011, promoção do MAB, IPPUR e outras entidades. Grupos de assessoria às comunidades atingidas, como GESTA, NACAB, PACAB, CPT e o próprio MAB podem e devem tomar ações para divulgar o Relatório final, ações essas que são necessárias, porém não suficientes, para conseguir os resultados desejados. A experiência mostra que, além do potencial das contribuições do Relatório Final no sentido de informar e conscientizar a respeito dos direitos humanos dos atingidos, pressões da sociedade civil serão necessárias. Portanto, a luta continua!

ÁGUAS PARA VIDA, NÃO PARA MORTE!