
**Impactos sociais de hidrelétricas:
avaliação dos Planos de Assistência Social – PAS
– no Estado de Minas Gerais, Brasil**

Social impacts of hydro-power plants:
evaluation of the Social Assistance Plans
in the State of Minas Gerais, Brazil

Impactos sociales de las centrales hidroeléctricas:
evaluación de los Planes de Asistencia Social
en el Estado de Minas Gerais, Brasil

Paulo Cesar Vicente de Lima*
Vitor Vieira Vasconcelos**

Introdução

Este capítulo tem como tema central os impactos sociais causados pela instalação de barramentos para hidroeletricidade. Em especial, será analisada a experiência do Estado de Minas Gerais com o instrumento dos Planos de Assistência Social – PAS –, relacionados às ações de reassentamento das populações atingidas pelo enchimento dos reservatórios. O capítulo parte da pressuposição teórica da indissociabilidade entre os aspectos sociais e ambientais. Nesse contexto, são analisados os aspectos jurídicos referentes ao tratamento das questões sociais nos licenciamentos ambientais de empreendimentos hidre-

* Promotor de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais. Coordenador Geral da Cimos – Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais. Mestre em Desenvolvimento Sustentável.

** Consultor Legislativo de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Doutorando em Geologia, Mestre em Geografia, Especialista em Solos e Meio Ambiente, Bacharel em Filosofia, Bacharelado em Geografia, Técnico em Meio Ambiente, Técnico em Informática Industrial.

létricos. São avaliados, no decorrer do capítulo, os casos de alguns empreendimentos hidrelétricos instalados no Estado, com foco mais detalhado nas Usinas Hidrelétricas de Irapé e Candonga.

Esta análise é feita a partir de nossa experiência de atuação na Cimos – Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais – do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, que tem como objetivo promover a interlocução e a articulação entre os Promotores de Justiça, instituições públicas e a sociedade civil organizada, especialmente os grupos em situação de conflito e vulnerabilidade. Essa Coordenadoria procura ampliar canais de participação social, implementando práticas participativas, dentro de um contexto de garantia e efetividade dos Direitos Fundamentais. Em seu âmbito de atuação, a CIMOS mantém estreito relacionamento com as comunidades afetadas por grandes empreendimentos, tais como as usinas hidrelétricas, especialmente durante as etapas de seu licenciamento ambiental e de reassentamento dos atingidos pela inundação nos reservatórios. Sempre atuando conjuntamente com os promotores locais, a CIMOS tem se utilizado de reuniões e audiências públicas, articulação interinstitucional e execução de projetos sociais tendentes ao empoderamento dessas comunidades, bem como participado de mediação de conflitos acerca do tema. As reflexões apresentadas neste estudo são fruto dessas experiências, ancoradas ainda pelas contribuições de diversas entidades parceiras e de pesquisadores acadêmicos.

Do indissociabilidade entre social e ambiental

Acerca dos conceitos de meio ambiente e impacto ambiental

Na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente ocorrida em Estocolmo, em 1972, definiu-se o meio ambiente como “o conjunto de componentes físicos, químicos, biológicos e sociais capazes de causar efeitos diretos ou indiretos, em um prazo curto ou longo, sobre os seres vivos e as atividades humanas” (ONU, 1972). Percebe-se, pois, que o meio ambiente abarca também o ser humano, contrariamente a concepções dualistas que diferenciam Homem X Natureza. A doutrina brasileira, e.g., o jurista Édis Milaré, coaduna-se à definição da ONU, ao afirmar ser

o meio ambiente o conjunto de elementos físico-químicos, ecossistemas naturais e sociais em que se insere o homem, individual e socialmente, num processo de interação que atenda ao desenvolvimento das atividades humanas, à preservação dos recursos naturais e das características essenciais do entorno, dentro de padrões de qualidade definidos. (MILARÉ, 2009).

O conceito de impacto ambiental está intrinsecamente vinculado ao seu efeito na população. A Resolução nº 1, de 1986, do Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama –, a qual dispõe sobre as diretrizes gerais para o Estudo e o Relatório de Impacto Ambiental, no âmbito do licenciamento ambiental, incorpora os aspectos sociais ao conceito de impacto ambiental, conforme se depreende do seguinte dispositivo:

Artigo 1º – Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I – a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II – as atividades sociais e econômicas;

III – a biota;

IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V – a qualidade dos recursos ambientais.

[...]

Da análise, mitigação e compensação dos impactos sociais no licenciamento ambiental

Os amplos debates ocorridos na ECO-92 e RIO+10 (em 2002) consolidaram uma concepção de que o Desenvolvimento Sustentável deve ser ecologicamente equilibrado, socialmente justo e economicamente viável. Essa tríade foi consolidada na declaração “O Futuro que Queremos”, assinada por 193 países, na Rio+20 em 2012:

Afirmamos, portanto, a necessidade de uma melhor integração dos aspectos econômicos, sociais e ambientais do desenvolvimento sustentável em todos os níveis, e reconhecemos as relações existentes entre esses diversos aspectos para se alcançar o desenvolvimento sustentável em todas as suas dimensões. (ONU, 2012a, p. 3)

Macedo (2012, pág. 127-128) ressalta que as políticas públicas de meio ambiente, como o licenciamento ambiental, ao terem por objetivo o desenvolvimento sustentável, não podem relegar nenhum desses três aspectos. Essa mesma interpretação é realizada pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, no caso específico do planejamento para alocação de usinas hidrelétricas e grandes obras de infraestrutura:

Para racionalizar o custo ambiental para o país, é fundamental definir, a priori, as obras de infraestrutura com melhor custo-benefício em seus componentes ambiental, econômico e social. Deve-se julgar, portanto, i) as possibilidades e limitações ambientais dos empreendimentos (quais rios admitiram a construção de usinas hidrelétricas; quais opções representariam menor impacto ambiental); ii) as demandas e impactos sociais (quais comunidades seriam

beneficiadas e prejudicadas por cada opção); e iii) a eficiência econômica (os custos de cada escolha em relação ao seu benefício para o país). (BRASIL, 2009, p. 9).

Com essa concepção, a declaração “O Futuro que Queremos” da Rio+20, ao apontar os compromissos dos países membros para uma economia sustentável, expressa:

Reconhecemos a importância de avaliar o conjunto dos fatores sociais, ambientais e econômicos, e incentivamos os Estados, sempre que as circunstâncias e condições nacionais permitirem, a considerarem esses fatores nos momentos de tomada de decisão. (ONU, 2012a, p. 13).

A preocupação com a análise integrada entre aspectos sociais e ambientais nas questões ambientais motivou a inclusão do princípio do “reconhecimento da relação entre os direitos humanos e meio ambiente”, constante na “Declaração Rio+20 sobre Justiça, Governança e Direito para o Desenvolvimento Sustentável”, a qual foi assinada por ministros de supremas cortes, desembargadores, procuradores-gerais, procuradores de justiça, auditores e membros dirigentes do poder judiciário de todo o mundo, na conferência Rio+20 (ONU, 2012b).

A Resolução Conama nº 1, de 1986, supracitada, coerentemente, em sua definição de impacto ambiental, dispõe que o licenciamento ambiental deverá incorporar a análise das questões sociais:

Art. 6º. O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

I – Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

[...]

c) o meio socioeconômico – o uso e ocupação do solo, os usos da água e a socioeconomia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

II – Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

O licenciamento ambiental, inicialmente estruturado com forte foco na preservação dos sistemas naturais, no decorrer das últimas duas décadas esteve em face de um aumento cada vez maior da relevância da resolução de

conflitos sociais decorrentes da implantação de grandes empreendimentos. Os órgãos ambientais, estruturados com equipes voltadas para a conservação da natureza (biólogos, engenheiros florestais e ambientais, agrônomos, entre outros) passaram a ter dificuldades ao lidar com esses aspectos sociais. Ao mesmo tempo, os grandes empreendedores (seja o governo ou grandes corporações) passaram a exercer pressão política sobre os órgãos ambientais, com o objetivo de que os impactos sociais fossem, ao máximo possível, relevados nos processos de licenciamento, de forma a reduzir os custos de sua mitigação pelos empreendedores e também a acelerar a concessão das licenças. Essa pressão se exerce politicamente, de forma que a direção política governamental pressiona principalmente as chefias em cargos comissionados de livre nomeação e exoneração, que repassam essa pressão ao corpo técnico dos órgãos ambientais, conforme diversos relatos colhidos em Macedo (2012).

Essa pressão resultou na construção de um discurso, compartilhado por empreendedores e algumas chefias de órgãos ambientais, especialmente no foro dos conselhos de meio ambiente, justificando a exclusão do componente social nos licenciamentos ambientais. Exemplos de tal situação ocorreram no licenciamento ambiental da UHE Barra do Braúna, em Minas Gerais, sobre o Rio Pomba, afluente do Rio Paraíba do Sul, em 2010 (REZENDE, 2010), e no licenciamento da mineração de ouro da empresa Carpathian Gold no Município Riacho dos Machados, em 2013 (LOPES, 2013). O objetivo desse discurso consiste em justificar por que os impactos sociais não deveriam ser analisados no licenciamento ambiental e, consequentemente, não seriam estabelecidos condicionantes relacionados a esses impactos sociais. Esse discurso inclui a argumentação de que as questões sociais, tais como saúde, educação, segurança e assistência social devem ser tratadas pelas políticas públicas do poder público, não sendo obrigação dos empreendedores atuar nessas áreas. Por fim, chega-se inclusive a questionar que certos setores sociais estariam agindo como oportunistas para conseguir benefícios com a implantação do empreendimento no decorrer do licenciamento ambiental.

Interpretamos, contrariamente a esse discurso, que o licenciamento ambiental não só pode como deve incorporar a delimitação, a mitigação e a compensação dos impactos sociais, tendo em vista o aspecto social inerente aos conceitos de meio ambiente e de desenvolvimento sustentável, inclusive na legislação atinente ao licenciamento ambiental, conforme já explicitado neste capítulo. O licenciamento ambiental é a esfera de decisão para ponderar os impactos positivos e negativos do empreendimento, do ponto de vista econômico, social e ambiental, para confrontar com as alternativas de instalação, com a hipótese de não instalação e com as possibilidades de mitigação e compensação dos impactos, conforme mostra o inciso II do art. 6º da Resolução Conama nº 1, de 1986, supracitado.

Quanto à esquivar dos empreendedores em relegar ao Poder Público todas as atividades relacionadas à promoção da saúde, educação, segurança e assistência social, é preciso entender que, apesar de a execução das políticas sociais serem deveres do Estado, ao empreendedor também cabe o dever de mitigar o seu impacto sobre esses aspectos sociais. Essa é a responsabilidade do empreendedor sobre o impacto socioambiental do empreendimento, e isso deve ser considerado no licenciamento ambiental.

Dever do Estado não significa exclusividade do Estado, nem que o Estado não possa estabelecer parcerias para atingir os seus fins, ou mesmo regular a propriedade privada para que atinja sua função social. Sob esse aspecto, ressalta-se que a função social da propriedade não se refere apenas a terrenos urbanos e rurais, mas também a propriedade de maneira ampla (Constituição Federal, art. 5º, XXIII e art. 170, III). Farias (2006) defende que a regulação da função social dos bens de produção é um dos fundamentos que permitem o licenciamento ambiental. Essa regulação tem como princípio que o uso da propriedade privada deve reverter seus benefícios em prol de toda a coletividade, e não apenas ao proprietário (ARAÚJO, 2005, p. 993). Trata-se de um princípio que estabelece limites à liberdade de iniciativa econômica (BRUNA, 1997, p. 42):

O exercício do poder econômico será legítimo quando não conflite com os valores maiores dessa ordem econômica e com os objetivos sociais por ela visados. Isso equivale a dizer que não se admite o exercício de poder econômico que represente entrave ao desenvolvimento social e à marcha dos fatores sociais com vistas à consecução dos ideais de justiça social. De acordo com o ensinamento transcrito, em hipótese de conflito os interesses coletivos devem prevalecer sobre os individuais. (BRUNA, 1997, p. 47).

Portanto, pode-se compreender que o licenciamento ambiental, como uma instância de regulação da função social da propriedade, deve se assegurar de que o empreendimento traga mais benefícios do que custos para a sociedade. Por exemplo, um empreendimento hidroelétrico que traga uma quantidade de população acima do suporte dos serviços públicos municipais pode ser questionado nesse aspecto e ter que apresentar medidas mitigadoras para contornar esse impacto.

Do impacto social dos empreendimentos hidrelétricos

Os impactos sociais mais significativos da instalação de empreendimentos hidrelétricos referem-se à retirada da população que se vinculava ao espaço a ser alagado. Entretanto, também é relevante o impacto devido ao rápido e significativo aporte de operários nas obras de construção civil da represa. Esse aporte populacional desestrutura a economia e as relações sociais locais, sem dar tempo ao Município de se adaptar gradualmente às

mudanças. Em seguida, após as obras de instalação, os funcionários se retiraram e a economia dos municípios se desestruturou novamente, em virtude da perda do mercado consumidor. Esse fenômeno tem sido denominado “Ciclo *Boom-Colapso*”. (MILANEZ, 2010).

Sousa (2000) e Souza (2005) realizaram estudos detalhados sobre os impactos sociais da instalação de reservatórios para hidrelétricas, demonstrando como esses impactos desestruturam a economia local, bem como as estruturas sociais e culturais da população local. Dentre os diversos impactos apresentados por esses dois autores, selecionamos:

Desestruturação econômica

- Pressão sobre os recursos naturais disponíveis, tanto pela perda de sistemas agrários quanto pela reserva hídrica necessária para o funcionamento da hidrelétrica;
- Especulação imobiliária, em virtude da relocação da população e da chegada de trabalhadores para a construção do barramento;
- Perda de recursos turísticos atuais e potenciais, que são submergidos;
- Perda de matéria-prima da economia artesanal, tendo em vista que as populações tradicionais desenvolvem, ao longo das gerações, uma relação com os recursos da flora e fauna local, e que geralmente esses recursos não são encontrados no local para onde essa população é relocada;
- Desequilíbrio entre oferta e procura de bens e serviços no comércio local, em vista da elevada demanda pelos trabalhadores recém-chegados para as obras;
- Elevação do custo de vida, como reflexo da especulação imobiliária e da demanda de bens e serviços, descritos acima;
- Transformações no mercado de trabalho, provocando desemprego e marginalização social da população local, por sua dificuldade em se adaptar a esse novo cenário;
- Surgimento de economia marginal/informal, em virtude do desemprego, marginalização e da baixa capacidade de atendimento das demandas de bens e serviço pelos estabelecimentos existentes;
- Endividamento da população local, em virtude da elevação do custo de vida e do aumento do desemprego, acima citados.

Desestruturação social e cultural

- Aumento de tensões e conflitos, em razão da violência e pouco diálogo com que os empreendedores geralmente tratam os moradores locais contrários ao empreendimento;
- Insegurança social por propagação de boatos, especialmente em virtude de a comunidade local ter dificuldade de acesso a informações nos órgãos públicos e com o empreendedor;

- Esvaziamento da população da área inundada, visto que essa população possuía vínculos com as demais comunidades no entorno do reservatório;
- Perda de identidade social e de sentimento comunitário, em virtude da relocação das pessoas muitas vezes não respeita os vínculos entre a população atingida;
- Perda de marcos históricos, como igrejas, praças, monumentos, entre outros;
- Perda de valores e sentimentos referidos a lugares e paisagens, muitas vezes incorporados por estórias contadas de geração para geração;
- Mudanças nas interações sociais cotidianas, em virtude das mudanças no contexto socioeconômico, especialmente quando as comunidades rurais são realocadas em assentamentos semiurbanos;
- Movimentos migratórios, tanto de pessoas que saem da área alagada quanto de trabalhadores que chegam para a construção do barramento, gerando choque de valores;
- Pressão sobre a infraestrutura de educação, preservação, lazer, saúde, saneamento e segurança pública, em razão dos movimentos migratórios acima citados;
- Alcoolismo, prostituição, gravidez precoce, aumento da violência, aumento da mortalidade infantil, entre outros efeitos, causados pela desestruturação econômica, social e cultural referida em todos os tópicos anteriores.

A desestruturação sociocultural, que foi analisada acima em suas facetas específicas, adquire contornos sutis e complexos quando são abordados casos concretos. Machado Júnior (2010) discute alguns exemplos, dentre os quais apresentamos:

- Lares, igrejas e estabelecimentos comerciais entre os quais era fácil transitar, têm suas rotinas alteradas devido às distâncias que surgem após o enchimento do reservatório, em virtude da dificuldade de cruzar o lago.
- Aqueles que são deslocados por barragens têm seus planos de vida interrompidos e precisam recomeçar tudo o que já tinham construído durante suas vidas e até mesmo o que foi construído durante a vida de seus antepassados.
- Em muitos casos o reassentamento é feito em terras pouco produtivas e as pessoas esperam muito tempo pelas indenizações, causando insegurança alimentar e desestruturação da economia familiar.
- As pessoas deslocadas têm que se matricular em uma nova escola, frequentar uma nova igreja e buscar novas relações sociais.

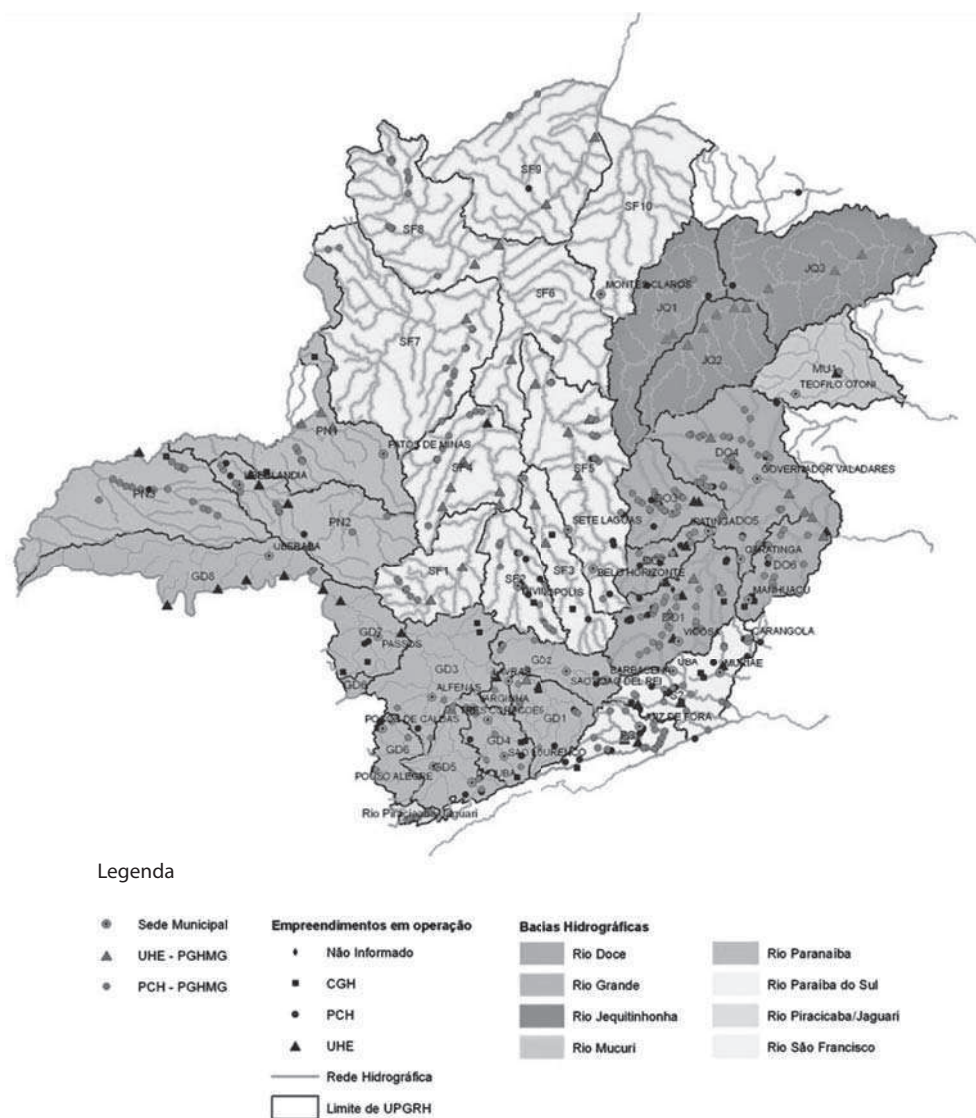
- Tribos indígenas e populações tradicionais passam a ter dificuldade para encontrar um novo lugar para cultivar suas crenças e tradições, frequentemente sofrendo com a vida na zona urbana, por causa do processo de aculturação a que são submetidas.

No que diz respeito à piora dos indicadores sociais, Possamai (2011) realizou uma avaliação dos impactos sociais das hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, em Rondônia, durante as obras de instalação desses empreendimentos. De acordo com o estudo desse autor, esses dois empreendimentos recrutaram cerca de 37 mil funcionários de outros Estados do Brasil. Porto Velho, de 2008 a 2010, teve sua população acrescida em 12,5%, com um aumento da taxa de homicídios dolosos em 44%. Jaci-Paraná, distrito de Porto Velho mais próximo aos canteiros de obras, teve um aumento no registro de estupros na ordem de 76,8%, no mesmo período.

A análise dos impactos das hidrelétricas, apresentada nesta seção, demonstra em termos práticos, a indissociabilidade da análise social e ambiental na instalação de grandes reservatórios. Os seres humanos, em seus grupos sociais, são dependentes dos espaços e recursos naturais de um território. A perda desse território via alagamento e desapropriação, bem como as obras associadas, causam impactos diretos na sociedade, além de impactos que afetam o ambiente natural e, como consequência, também acabam por impactar a comunidade local que dele depende.

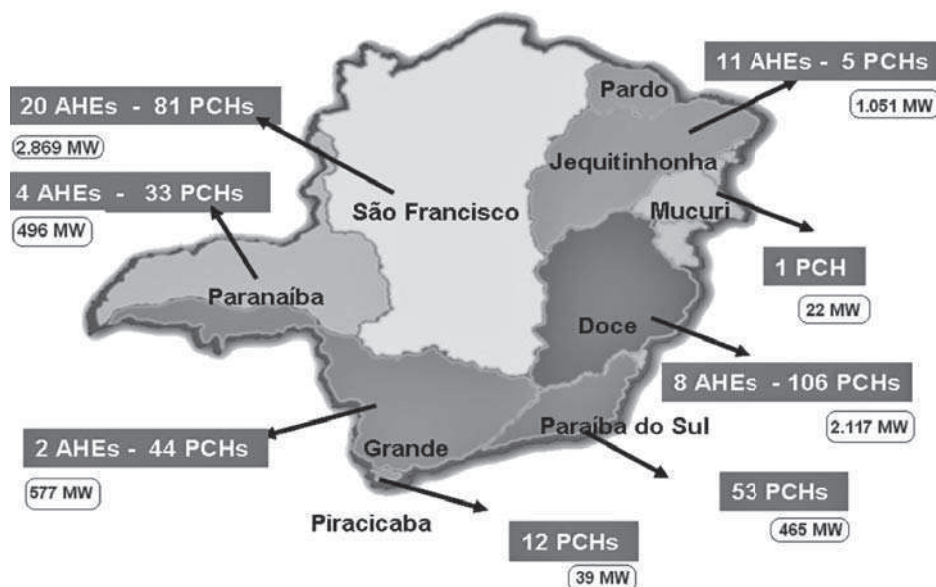
Minas Gerais, em razão do seu relevo acidentado e da boa disponibilidade de recursos hídricos, possui condições propícias para a instalação de hidrelétricas, tanto de grande quanto de pequeno porte. O mapa da Figura 1 mostra as usinas hidrelétricas instaladas e a previsão de instalação de novas usinas no Estado, tendo como base o potencial identificado na Avaliação Ambiental Estratégica do ano de 2010 (SEMAD, 2010). O mapa da Figura 2, do mesmo estudo, mostra o potencial de nova instalação de usinas hidrelétricas agrupadas por bacia hidrográfica. O mapa da Figura 3, por sua vez, mostra o impacto socioambiental preliminarmente identificado para a instalação de cada usina e, indiretamente, também fornece uma previsão dos conflitos potenciais. Observa-se que, nas Bacias dos Rios Grande, Paraíba e Doce, no sul e sudeste do Estado, há um maior potencial de pequenas centrais hidrelétricas – PCHs –, geralmente com impacto social e ambiental mais pulverizado, enquanto na Bacias dos Rios São Francisco e Jequitinhonha ainda há a previsão de instalação de grandes empreendimentos hidrelétricos.

Figura 1 – Inventário hidroenergético de hidrelétricas previstas ou em operação em Minas Gerais



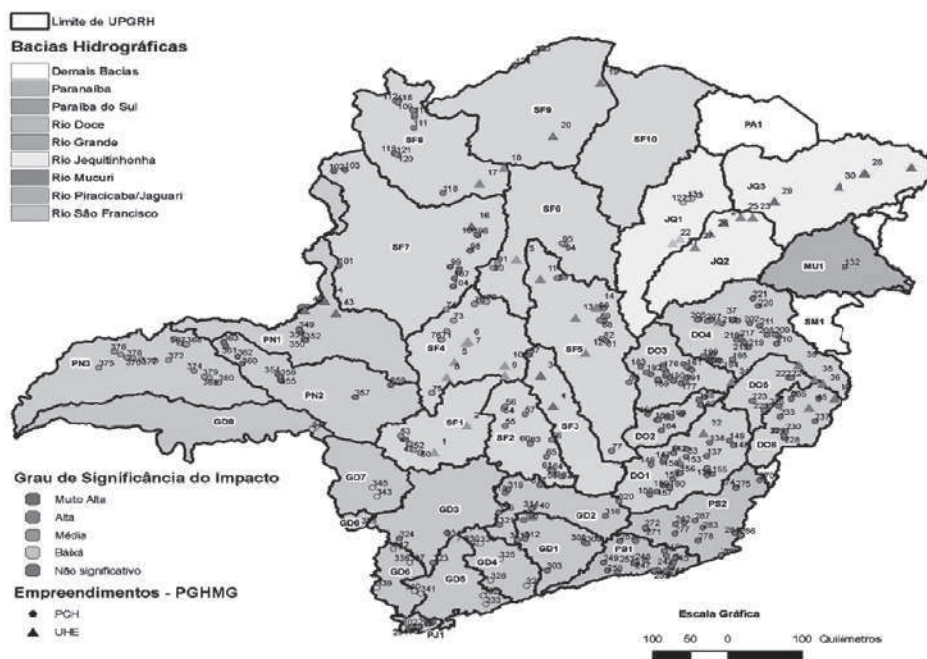
Fonte: Semad, 2010.

Figura 2 – Potencial hidrelétrico disponível em Minas Gerais, agrupado por Bacia Hidrográfica



Fonte: Semad, 2010.

Figura 3 – Impacto socioambiental das hidrelétricas previstas para Minas Gerais



Fonte: Semad (2010).

Os impactos dos reservatórios e a mobilização popular

A instalação de empreendimentos hidrelétricos, intensificada no Brasil após 1970, tem causado intensa mobilização social por parte dos atingidos. Em abril de 1989, ocorreu o Primeiro Encontro Nacional de Trabalhadores Atingidos por Barragens, que iniciou a articulação entre as comunidades atingidas. Em 1991, no I Congresso dos Atingidos de Todo o Brasil, criou-se o Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB –, de atuação nacional.

Essa articulação também tomou contornos internacionais, que culminaram na criação da Comissão Mundial de Barragens (CMB), na Suíça, em 1997. Essa comissão tem como objetivo levantar e propor soluções para os problemas causados pela construção de barragens em todo o mundo. Em 2000, essa comissão elaborou o *Relatório Barragens e Desenvolvimento: um novo modelo para tomada de decisões* (WCD, 2000). O documento aponta diversas diretrizes para o equacionamento dos conflitos socioambientais referentes à instalação de reservatórios, entre as quais destacamos:

Todas as partes envolvidas – particularmente povos indígenas e tribais, mulheres e outros grupos vulneráveis – devem ter livre acesso a informações e contar com apoio jurídico para que possam ter uma participação esclarecida nos processos decisórios.

[...]

Se uma avaliação abrangente das opções resolver que uma barragem é a escolha preferencial, princípios sociais e ambientais deverão ser aplicados na revisão e seleção das opções durante todas as fases de planejamento detalhado, projeto, construção e operação.

[...]

Antes de serem tomadas decisões acerca das opções de desenvolvimento, é necessário compreender não só as funções, valores e requisitos do ecossistema considerando a bacia como um todo, mas também como o sustento da comunidade depende desse ecossistema e o influencia.

[...]

As avaliações dos impactos devem incluir todas as pessoas – nas áreas da represa, a montante, a jusante e de captação – cujas propriedades, meios de subsistência e recursos não-materiais forem afetados. Deve incluir, também, todos aqueles que forem afetados por obras de infraestrutura ligadas à barragem, tais como canais, linhas de transmissão e povoados de reassentamento.

[...]

Todas as pessoas afetadas adversamente devem negociar formalmente, de mútuo acordo e com fundamentação jurídica, o seu direito à mitigação ambiental, reassentamento e desenvolvimento.

[...]

As pessoas afetadas adversamente devem ser reconhecidas como as primeiras beneficiárias do projeto. Os mecanismos que assegurarão a devida implementação desses benefícios devem ser negociados de mútuo acordo e com fundamentação jurídica. (WCD, 2000, p. 17)

As preocupações das populações afetadas por barramentos também estiveram presentes na “Declaração da Cúpula dos Povos da Rio+20 por Justiça Social e Ambiental” (ONU, 2012c), na qual se defende a participação popular por forma de consulta e de outros mecanismos de democracia direta, durante o planejamento e gestão da matriz energética e antes da instalação de cada grande empreendimento, especialmente as barragens. De acordo com o mesmo documento, essa participação se fundamenta no princípio de que um povo tem a legitimidade de autodeterminar como serão destinados os seus bens comuns e energéticos.

Marcos regulatórios referentes à realocação dos atingidos por hidrelétricas

Plano de Assistência Social – PAS

No parágrafo único do art. 194 da Constituição Estadual de Minas Gerais, de 1989, prevê-se que o Estado promoverá plano de assistência social às populações de áreas inundadas por reservatórios. Com o objetivo de regulamentar esse artigo, em 1997, foi proposto o Projeto de Lei nº 1.089, de 1997. A tramitação do projeto de lei foi bastante polêmica, com forte presença dos empreendedores, mas também da população atingida, cada qual se posicionando pela alteração de diversos dispositivos do projeto. Após sua aprovação pelo Poder Legislativo, em 26 de janeiro de 1998, o projeto foi vetado em sua integralidade pelo governador, porém a Assembleia Legislativa derrubou o veto, fato raro na história do poder legislativo estadual. Em 28 de abril, era promulgada a Lei Estadual nº 12.812, de 1998.

Com a promulgação, a referida lei apresentou um marco diferencial do Estado de Minas Gerais em relação à forma de tratar os impactos sociais dos empreendimentos hidrelétricos. A análise da efetividade da implantação dessa lei, bem como seu reflexo nos licenciamentos ambientais, são o eixo principal deste capítulo.

A lei prevê que o empreendedor do barramento elaborará um Plano de Assistência Social (art. 6º), contendo o cadastramento de todos os atingidos; o levantamento das áreas de propriedades atingidas, com suas benfeitorias; a garantia de reposição dos bens expropriados em espécie ou em bens equivalentes; e o reassentamento, por opção dos atingidos. Conforme dispõe a lei (inciso IV do art. 6º), esse reassentamento deve ser realizado, preferencialmente, no município ou na região do empreendimento, e escolhida com a participação de comissão representativa dos atingidos.

O ponto garantidor da efetividade do PAS fica a cargo do Conselho Estadual de Assistência Social – Ceas. A aprovação do projeto do PAS, pelo Ceas, é condição para a aprovação da Licença Ambiental de Instalação – LI

– pelo órgão ambiental competente. Compete também ao Ceas fiscalizar o cumprimento do PAS (art. 3º, inciso V), no que foi adotada a estratégia de descentralização do monitoramento por meio dos Conselhos Municipais de Assistência Social – CMAS (OLIVEIRA FILHO, 2010). A articulação e a troca de experiências entre os CMAS se dá pelas Uniões de Conselhos Municipais de Assistência Social – URCMAS –, fóruns importantes pelo fato de o impacto dos reservatórios normalmente ultrapassar os limites do município. Por fim, para concessão da Licença Ambiental de Operação – LO –, o empreendedor deve antes comprovar ao Ceas o cumprimento das atividades propostas no PAS.

A Resolução nº 137, de 2007, do CEAS, regulamenta o conteúdo mínimo do PAS, garantindo a realização de:

- Diagnóstico socioeconômico;
- Programas e ações mitigadoras dos impactos sociais;
- Posto de Atendimento Social, com profissionais de assistência social e psicologia;
- Priorização de mão de obra local;
- Garantia de vagas a pessoas com deficiências.

Além da Lei Estadual nº 12.812, de 1998, merecem ser analisados dois marcos posteriores, referentes ao reassentamento de atingidos por hidrelétricas. São esses a Política Operacional 42.1 (BANCO MUNDIAL, 2001) e o Acordo de Irapé.

Política Operacional 42.1 do Banco Mundial

Como reflexo da divulgação do *Relatório Barragens e Desenvolvimento* (WCD, 2000), o Banco Mundial editou a Política Operacional 42.1, que regula a avaliação do banco em relação à liberação de recursos financeiros para a instalação de empreendimentos que ocasionem reassentamento involuntário. Apesar de vincular apenas os empreendimentos que pleiteiam financiamento pelo Banco Mundial, seu texto tornou-se um importante marco de diretrizes e procedimentos para a melhor condução dos reassentamentos de barragens.

A Política Operacional parte de três objetivos principais:

- (a) O reassentamento involuntário deve ser evitado sempre que possível, ou então minimizado, explorando-se todas as alternativas viáveis para o design do projeto.
- (b) Quando não for possível evitar o reassentamento involuntário, as atividades de reassentamento deverão ser concebidas e executadas como programas de desenvolvimento sustentável, fornecendo-se recursos para investimento suficiente para que as pessoas deslocadas pelo projeto possam participar dos benefícios providos pelo mesmo projeto. Pessoas deslocadas deverão ser

consultadas extensivamente e deverão ter oportunidades para participar do planejamento e implementação de programas de reassentamento.

(c) Pessoas deslocadas deverão ser assistidas nos seus esforços para melhorarem o modo e condições de vida ou pelo menos para restaurar, em termos reais, as condições previamente ao reassentamento ou ao início da implementação do projeto, prevalecendo o qual for mais elevado. (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 1-2),

Destaca-se o objetivo (c), em que, para além de uma análise pontual de compensações e condicionantes, deve ser avaliada a alteração na qualidade de vida geral da população afetada.

É essencial a definição, nessa política, de quem são os afetados pelo empreendimento e que devem ser considerados nos procedimentos de compensação. São cobertos todos aqueles que são prejudicados por (I) perda de abrigo, (II) perda de ativos ou de acesso a ativos, (III) perda de fontes de renda ou meios de sobrevivência (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 3). Nos licenciamentos ambientais, verifica-se que a delimitação de quem são os atingidos pelo empreendimento é mais do que um aspecto conceitual: trata-se de um campo de negociação sobre quem terá ou não seus direitos assegurados ou não pelo impacto do empreendimento (VAINER, 2008). Dessa forma, ao empreendedor interessa, do ponto de vista financeiro, reduzir ao máximo o escopo do termo “atingidos”, enquanto a comunidade luta por uma definição mais abrangente.

A Política Operacional 42.1 exige que o empreendedor prepare um plano de reassentamento (ou sistema de política de reassentamento), incluindo a garantia de oferecimento de habitação residencial, terras agrícolas (se for o caso), assistência social durante a readaptação ao novo local, além de assistência técnica para reestabelecimento produtivo. Essa assistência técnica deve incluir medidas como preparação da terra, facilidades de crédito, formação profissional ou oportunidades de emprego. Esse plano também deve assegurar a participação da sociedade no processo, de forma que as pessoas sejam:

- (i) informadas sobre as suas opções e direitos relacionadas ao reassentamento;
- (ii) consultadas sobre o respectivo reassentamento, oferecidas opções e providas com alternativas para o reassentamento que sejam técnica e economicamente viáveis.

(BANCO MUNDIAL, 2001, p. 4).

O Acordo de Irapé

A Usina Hidrelétrica de Irapé localiza-se na Bacia Hidrográfica do Rio Jequitinhonha, com seu reservatório alagando áreas dos Municípios de Berilo e Grão Mogol, do Estado de Minas Gerais. Desde o início de seu

processo de licenciamento ambiental, houve diversos conflitos com as comunidades locais, visto que seu reservatório atingiu 47 comunidades ribeirinhas, causando a relocação de 3.564 pessoas (LESTINGI, 2010, p. 60). Seu licenciamento começou em 1994, recebendo a licença prévia em 1998, na qual constava, como uma das condicionantes para receber a Licença de Instalação, a elaboração de um Plano de Assistência Social – PAS.

Em 2002, apesar de o empreendedor não ter cumprido a totalidade dos condicionantes exigidos na obtenção da Licença Ambiental Prévia, a pressão política pela concessão da Licença de Instalação acenava uma iminente aprovação pelo Copam¹, visto que a maioria de seus conselheiros tenderia a apoiar a decisão governamental pelo prosseguimento do licenciamento ambiental (LESTINGI, 2010, p. 62). Devido ao não cumprimento dos condicionantes, crescia também a insatisfação das populações que seriam deslocadas pelo empreendimento, gerando um quadro de conflito social. Nesse contexto, o Ministério Público Federal atuou como mediador dos conflitos.

Nesse processo de mediação, foi firmado um Termo de Ajuste de Conduta – TAC – (MPF, 2002), negociado após mais de 60 reuniões com empreendedores, poder público e a população atingida (LESTINGI, 2010, p. 75). No TAC, a Cemig, empreendedora, se comprometeu a executar uma série de medidas para assegurar o reassentamento da população atingida. Essa situação configura um caso exemplar da complexa situação enfrentada pelo Ministério Público nos licenciamentos ambientais. Por um lado, o TAC acaba por permitir que o licenciamento continue, mesmo sem o cumprimento dos condicionantes. Por outro lado, caso não haja a intervenção pelo TAC, provavelmente o empreendimento ainda sim seria aprovado pelo Copam, com muito menos garantias para a população atingida. Se não fosse firmado o TAC, a única saída seria recorrer ao Judiciário contra o processo de licenciamento, sendo que o litígio talvez não fosse solucionado a tempo para proteger efetivamente os direitos da população.

Em virtude do detalhamento do TAC e da validade de seu processo de legitimação social, as normas previstas no daí chamado Acordo de Irapé passaram a ser tomadas como referência para os demais empreendimentos que envolvem reassentamento de populações, no Estado.

De acordo com o referido TAC, a escolha das terras para reassentamento deveriam considerar vários critérios, sendo:

- Proximidade da área de remoção;
- Qualidade do solo;
- Disponibilidade de água em quantidade e qualidade;

¹ No Estado de Minas Gerais, as licenças ambientais são concedidas por decisão colegiada do Conselho Estadual de Política Ambiental – Copam –, ou por suas Unidades Regionais Colegiadas – URCs. Para subsidiar tecnicamente a votação dos conselheiros, as Superintendências Regionais de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Suprams –, preparam pareceres técnicos, baseados em análises técnicas e em vistorias de campo.

- Preferência por grandes propriedades, para onde seriam alocadas conjuntamente as famílias que já possuíam laços de convivência;
- Existência de vias de acesso;
- Proximidade com a rede de energia elétrica.

O Público-alvo para reassentamento, no Acordo de Irapé, constituiu-se de: a) proprietários de áreas afetadas; b) posseiros; c) parceiros e agregados; d) filhos de proprietários, posseiros e de agregados, maiores de 18 anos; e) membros das famílias ou grupos de parentesco de proprietários e posseiros (MPF, 2002, p. 15). Os posseiros, parceiros ou agregados necessitavam residir e/ou trabalhar na área.

Os lotes e benfeitorias das áreas de reassentamento, nos termo do TAC (MPF, 2002, p. 16), deveriam ser, no mínimo, compatíveis com os identificados na avaliação da propriedade original. O método de avaliação prescrito foi o da norma NBR 8.799 (ABNT, 1985), utilizando-se o sistema de avaliação de capacidade de uso da terra (MARQUES, 1971).

Análise da efetividade do PAS no Estado de Minas Gerais

Estudos de caso

Usina Hidrelétrica de Irapé

Os estudos conduzidos por Alves Filho e Salcides (2009) e por Fonseca *et al.* (2010) mostram que houve uma melhora significativa da qualidade de vida dos reassentados de Irapé em relação à qualidade da casa, energia elétrica, estradas, tamanho dos lotes, abastecimento de água, telefonia e acesso a postos de saúde. Porém esses estudos mostram que houve decréscimo da qualidade em relação à infraestrutura de lazer e à proximidade a escolas.

Além disso, também se evidenciou que diversas cláusulas do TAC não foram cumpridas. Mesmo com uma melhoria no contexto geral, Alves Filho e Salcides (2009) e Fonseca *et al.* (2010) constataram que diversas famílias continuavam sem acesso à água, sem posse de documentos da terra e com terras sem aptidão agrícola. Além disso, várias infraestruturas de educação e saúde construídas pela companhia hidrelétrica não foram colocadas em uso pelas prefeituras, ficando abandonadas (ALVES; SALCIDES, 2009; FONSECA *et al.*, 2010; LESTINGI, 2010, p. 98-102).

Lestingi (2010, p. 92-98) também apontou várias falhas construtivas nas casas entregues aos reassentados. Outro problema apontado pela mesma autora foi o aumento dos custos de manutenção das famílias, em virtude da cobrança pela água, que passou a ser fornecida pela Copasa (mediante pagamento) ou por bombeamento (demandando pagamento de energia elétrica), sendo que, para a maioria das famílias, antes se captava água das nascentes

diretamente por gravidade. Outra fonte de aumento identificado nas despesas é que as famílias que plantavam nos vales fluviais férteis foram removidas para áreas de latossolos (solos de cerrado) que só produzem mediante uso intensivo de fertilizantes e correção de solos (LESTINGI, 2010, p. 103-106, 109-118).

Usina Hidrelétrica Risoleta Neves (Candonga)

A UHE Risoleta Neves localiza-se na bacia do rio Doce, mais precisamente no alto rio Doce, entre os Municípios de Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado, na região da Zona da Mata de Minas Gerais. O reservatório da usina inundou todo o distrito de São Sebastião do Soberbo, incluído seu núcleo semiurbano (com 234 moradores) e suas comunidades rurais (BARROS; SYLVESTRE, 2004, p. 26).

Durante o processo de licenciamento, Pinto e Pereira (2005, p. 76) relatam diversas estratégias do empreendedor para dificultar a mobilização social em relação aos impactos sociais do empreendimento. A primeira estratégia, denominada de “nome sociológico da anulação” (OLIVEIRA, 1999), consistiu em cooptação de líderes comunitários pela distribuição de benesses, empregos e superestimação do valor de bens a serem indenizados. Outra estratégia foi o foco em negociações individuais, em vez de negociações coletivas. Por meio do segredo do que era negociado com cada família, alastravam-se boatos, criavam-se desconfiças entre famílias, e distribuía-se promessas que nem sempre se concretizavam mais adiante. Uma terceira estratégia, segundo o autor em referência, era a frequente troca dos representantes da empresa na comunicação com a comunidade, como forma de dificultar a continuidade dos processos de negociação.

A Licença Prévia da usina foi concedida em 27 de agosto de 1999. A Licença de Instalação – LI –, por sua vez, foi concedida em 29 de junho de 2001. Com a LI, foi aprovado o PAS com as ações de reassentamento que o empreendedor deveria executar para conseguir a Licença de Operação. Todavia, nesse prazo da LI (2001 a 2004), diversas das ações previstas no PAS não foram executadas, ou o foram apenas parcialmente.

Um dos principais questionamentos dos reassentados se refere aos seus direitos em relação aos quintais. No povoado de São Sebastião do Soberbo, as casas possuíam quintais, entre 150m² e 2.000 m², sobre terra fértil e plana, onde cultivavam pomares, hortas e criavam pequenos animais (BARROS; SYLVESTRE, 2004, p. 26). Todavia, nos lotes concedidos do reassentamento, não havia espaço para os quintais e o pouco espaço de terra era declivoso e pouco fértil (BARROS e SYLVESTRE, 2004, p. 42-43).

Diversas casas do reassentamento apresentaram fissuras de construção (FEAM/DIENE, 2004, p. 83). As águas captadas para o reassentamento apresentaram altos teores de ferro e manganês, além de necessitarem de um alto teor de cloro para manter a potabilidade (FEAM/DIENE, 2004). Enquanto os moradores do povoado de Santana do Soberbo pagavam suas contas na categoria de produtores rurais, ao passarem para o reassentamento de Nova Soberbo, foram recadastrados como moradores urbanos, chegando a contas de energia de 3 a 4 vezes maiores (BARROS; SYLVESTRE, 2004, p. 43).

Em 10 de dezembro de 2003, o Ceas publicou a Resolução nº 39/2003, emitindo seu parecer sobre o cumprimento do PAS, necessário para emissão da Licença de Operação – LO. Em seus considerandos iniciais, a resolução admite o descumprimento de diversas ações previstas no PAS. Todavia, em seu corpo, o parecer aprova o PAS e enumera diversas condicionantes que deveriam ser executadas durante a vigência da LO. As condicionantes previstas nessa resolução referem-se às ações que não foram cumpridas no PAS, entre elas:

- a criação de uma equipe multidisciplinar composta por dois advogados, dois psicólogos e dois assistentes sociais para atender às demandas individuais e coletivas dos atingidos pelo empreendimento;
- conclusão da construção das casas do reassentamento e das obras como um todo, incluindo o centro comercial, o cemitério e a capela;
- completa indenização dos atingidos;
- criação e implementação do programa de reativação econômica;
- promoção de cursos de capacitação objetivando a sustentabilidade e a efetiva inserção e promoção social dos atingidos;
- concessão de terreno para produção, com água disponível, suporte técnico, insumos e implementos agrícolas para recompor os pomares e hortas inundados;
- a outorga das escrituras das novas casas e lotes recebidos pelas famílias.

Essa decisão do Ceas mostra flagrante contradição com a Lei Estadual nº 12.812, de 1998, que permite a concessão da LO apenas depois de cumpridas as ações previstas no PAS.

Nesses termos, a Licença de Operação – LO – foi concedida em 30 de março de 2004. Na ocasião da concessão da LO, houve diversos conflitos sociais violentos. As principais causas desses conflitos, apontadas por Barros e Sylvestre (2004, p. 38) foram: (1) não reconhecimento dos meeiros e garimpeiros para indenização ou reassentamento; (2) deficiências no projeto de reassentamento (3) despejo violento das famílias, mediante ordem judicial e uso de força policial; (4) não reconhecimento do distrito de Santana do Deserto como área atingida.

O vilarejo de Santana do Deserto, apesar de não ter sido alagado, teve seu acesso ao Município de Rio Doce obstruído pela construção da Barragem. Em virtude disso, muitas famílias deixaram suas posses e mudaram-se para Rio Doce, para não viverem isoladas (BARROS; SYLVESTRE, 2004, p. 42-43). Todavia, nenhuma indenização a esse distrito foi reconhecida no processo de licenciamento.

De 2004 a 2011, várias Resoluções do Ceas, ao mesmo tempo em que reconheciam o não cumprimento de vários condicionantes, prorrogavam os seus prazos para mais adiante. Essas resoluções permitiram, inclusive, a revalidação da LO do empreendimento em 2008. Em 2010, foi realizada uma audiência pública sobre o empreendimento, pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, em que os reassentados questionaram, ainda, que as indenizações não haviam sido pagas adequadamente, que o plano de reativação econômica não havia sido cumprido e que a água consumida pela população estaria contaminada.²

Em ação civil pública impetrada pelo Núcleo de Assessoria às Comunidades Atingidas por Barragens, contra a UHE Risoleta Neves, os atingidos conseguiram, em 2011, uma decisão em que o Tribunal de Justiça anula a Licença de Operação do empreendimento³. A decisão judicial baseia-se na constatação de que o empreendimento não implementou as atividades exigidas pela LO. Contudo, mesmo com a decisão do tribunal, a hidroelétrica continuou em funcionamento, por meio de recursos judiciais.

Nessa esteira, o Ceas aprovou a Resolução nº 355, de 2011, que revoga a Resolução nº 39 de 2003 (a qual aprovara o PAS do empreendimento), por não haver cumprido, até o momento, as ações de (1) plano de reativação econômica e (2) concessão dos terrenos correspondentes aos quintais que haviam sido alagados.

Todavia, o Ceas publicou, ainda no mesmo ano, a Resolução nº 378, de 2011, que suspende, por um ano, os efeitos da Resolução nº 355 de 2011 e cria uma comissão para a resolução do conflito pendente. A mediação do conflito foi realizada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – Sedese. Como conclusão das propostas da Sedese para resolução dos conflitos, o Ceas aprovou a Resolução nº 429, de 2012, em que são alterados dois condicionantes. No lugar do plano de reativação econômica, dá ao empreendedor a obrigação de realizar cursos de qualificação, além de prestar assistência técnica para atividade de bovinocultura em uma área a ser destinada para pastoreio. Também permite ao empreendedor indenizar os reassentados em dinheiro, no valor correspondente a 120% do valor de mercado das terras relativas aos quintais, em vez de fornecer as áreas de quintais em espécie.

² Observatório Social de Barragens. Disponível em: <<http://www.observabarragem.ippur.ufjf.br/barragens/38/candong-a-risoleta-neves>>. Acesso em: 06 maio 2013.

³ Processo 1.0521.04.032157-7/006(1); Numeração Única: 0321577-74.2004.8.13.0521. Publicação: 22/02/2011.

Logo após a aprovação da Resolução no 429, de 2012, o Consórcio Candonga entrou com pedido na URC para que fossem excluídos os condicionantes da LO relacionados ao PAS, referentes ao plano de reativação econômica e à indenização dos pomares. Em seu parecer técnico, a Supram manifestou-se favorável à exclusão das condicionantes, com a inclusão de uma seguinte condicionante alternativa:

Implementar todas as ações contidas no Plano de Adequação da SEDESE, conforme Resolução CEAS nº 429/2012. Obs.: A fiscalização destas ações é de competência exclusiva do CEAS/SEDESE e o descumprimento desta condicionante somente se configurará após manifestação formal do CEAS/SEDESE à SUPRAM. Prazo: De acordo com o que foi determinado pela Resolução CEAS/MG nº 429/2012 ou norma que a suceder. (SUPRAM, 2013)

Os posicionamentos assumidos pelo CEAS e pela Supram, em relação à Resolução nº 429, de 2012, levam a reflexões e questionamentos pertinentes quanto a sua legitimidade social e coerência legal, quando analisados sob o princípio de indissociabilidade entre os aspectos sociais e ambientais no licenciamento ambiental, apresentado neste capítulo.

Cabe ressaltar, primeiramente, que nos considerandos apresentados pelo CEAS à Resolução nº 429, de 2012, é altamente questionável a argumentação de que o empreendedor “*comprovou ter outorgado maior parte das escrituras*”, como se isso fosse suficiente para o cumprimento das condicionantes do PAS. Ao contrário, está a indicar o não cumprimento integral do PAS *conditio sine qua non* para a concessão da LO. Tal posicionamento do CEAS privilegia a estratégia de empreendedores, ressaltada pela doutrina, de forçar e constranger os atingidos nas negociações, sob a ideia de que os atingidos que não aceitarem as propostas dos empreendedores ficarão em situação pior no momento futuro, perdendo o acesso a seus direitos.

Houve manifesta contrariedade à lei por parte do CEAS ao modificar a condicionante nº 10 de sua Resolução nº 39, de 2003. De acordo com inciso IV do art. 6º da Lei Estadual nº 12.812, de 1998, os impactados pelo alagamento de barragens hidrelétricas têm o direito de escolher se serão reassentados ou se receberão pagamento em dinheiro. Nem o empreendedor, nem o CEAS poderiam decidir arbitrariamente que o atingido receberá apenas parte da área de reassentamento e que o restante terá que ser recebido como pagamento em dinheiro. Em sequência, pelo Princípio da Legalidade, a URC também não deveria convalidar tal ato e mais do que isto, conceder LO a um empreendimento cujo PAS não fora totalmente implementado conforme exige a Lei nº 12.812, de 1998.

Conforme o § 2º do art. 5º da Lei Estadual nº 12.812, de 1998, o empreendedor deve comprovar a implementação do PAS, para a continuidade do licenciamento ambiental. A simples exclusão das condicionantes ditas sociais do licenciamento ambiental, consoante pretendeu a Supram, fere de

morte não só a legislação acima referida, mas os mais mezinhos princípios do Direito Ambiental, em especial o Direito Fundamental ao Desenvolvimento Sustentável (FERNANTES, 2008; CORRÊA, 2011), na medida em que, na contramão da história, busca seccionar o conceito de sustentabilidade, como se fosse possível em âmbito de licenciamento limitar-se às questões específicas do meio ambiente natural, deixando a análise dos impactos sociais, a cargo exclusivo de outra instituição, em odiosa limitação ao poder de polícia do órgão licenciador. Surge assim a *sui generis* situação: o órgão licenciador, que é quem detém o poder de fiscalização das condicionantes do licenciamento, terceiriza e limita seu poder-dever de fiscalização das condicionantes sociais, na medida em que através da condicionante acima referida dá exclusividade para tal ao Ceas.

Sob esse aspecto, é preciso retomar que o PAS e o Licenciamento Ambiental não são processos paralelos e independentes um do outro. A elaboração e o cumprimento do PAS são etapas que integram o licenciamento ambiental, sendo condição para o seu prosseguimento, nos termos do art. 5º da Lei Estadual nº 12.812, de 1998. Conforme ressalta Macedo (2012, p. 119), as questões sociais abordadas no PAS envolvem apenas os reassentados, enquanto o licenciamento ambiental analisa o impacto ambiental do empreendimento de uma maneira mais ampla, envolvendo também os demais grupos sociais afetados pelos impactos ambientais do empreendimento. Portanto, o órgão licenciador ambiental tem o poder-dever de, em suas análises, considerar as questões sociais referentes aos impactos ambientais do empreendimento, devendo ir além do estabelecido no PAS. Até porque não se podem resumir os impactos sociais dos empreendimentos hidrelétricos ao PAS.

Custo das compensações sociais pelas hidrelétricas

O Quadro 1 mostra os custos de implantação da Usina Hidrelétrica de Aimorés, durante o processo de licenciamento que durou de 1998 até 2005, quando houve a concessão da LO. Observa-se que os custos do Grupo A, relacionados ao reassentamento, corresponderam a 39,13% do custo do empreendimento. Esse valor é bem maior do que as medidas para cumprimento das medidas socioeconômicas para mitigação dos impactos sociais, visto que essas representaram apenas 1,1% do custo do empreendimento.

Quadro 1 – Custos da UHE de Aimorés

Programas Ambientais – Mitigação e Compensação		Custos (R\$1.000,00)				
		Conta 10-17/EV	EIA/RIMA	Conta 10-17/PB	PBA	FINAIS – LO (a)
Grupo A	Aquisição de Terras (obras e reservatório)	5.542	2.439	4.805	2.436	67.532
	Recomposição de Infraestrutura Física e Social	28.009	23.860	38.494	27.482	81.750
	Reassentamento de população	13.979	12.161	24.416	12.161	159.950
	Subtotal	47.530	38.460	67.715	42.081	309.052
Grupo B	Medidas Ambientais	1.503	2.714	3.896	3.254	31.990
	Medidas Socioambientais		2.379	2.114	3.464	
	Compensação Ambiental	-----	1.306	-----	3.560*	3.560
	Gestão Ambiental	2.144	2.865	2.585	2.585**	10.665
	Subtotal	3.647	9.264	8.594	12.863	46.215
TOTAL		51.177	47.724	76.309	54.944	355.267
Valor do Empreendimento		305.917	283.485***	316.250	290.705***	789.870
%	Grupo A / Valor Total UHE	15,54	13,16	21,41	14,48	39,13
	Grupo B / Valor Total UHE	1,19	3,27	2,72	4,42	5,85
	Grupo A+B / Valor Total UHE	16,73	16,83	24,13	18,90	44,98

* acrescido o valor da compensação ambiental acordada.

** mantidos os custos previstos na Conta 17/B.

*** o custo total do empreendimento foi calculado em função da compensação ambiental de 1,51% sobre o custo de implantação da UHE acrescido dos valores dos programas ambientais do EIA e do PBA.

Fonte: Banco Mundial, 2008, p. 37.

Os Quadros 2 e 3 detalham os custos da UHE de Irapé. O Quadro 2 demonstra como houve uma ampliação das projeções de custo de implantação da hidrelétrica no decorrer do processo de licenciamento. Lestingi (2010) analisa que o empreendedor subestimou a necessidade de cumprir com as indenizações dos afetados pelo empreendimento, e a mobilização desses influenciou o aumento dos custos do empreendimento. O Banco Mundial (2008) também ressalta ser comum, em diversos empreendimentos, que o empreendedor subestime no planejamento inicial a tendência de que o custo de indenização por hectare desapropriado aumente, em virtude da especulação imobiliária frente à urgência de compra nas negociações. O Quadro 3 mostra que os custos sociais da UHE de Irapé equivalem a um montante em torno de 11,3% a 23,3% a do valor total do empreendimento, conforme as estimativas de custo total apresentadas no Quadro 2.

Quadro 2 – Evolução dos preços de investimento da UHE de Irapé

Fonte	Data	Investimento
Orçamento Apresentado à ANEEL	01/12/1995	R\$ 328.940.000,00
Jornal do Brasil	02/12/1998	R\$ 350.000.000,00
Gazeta Mercantil	30/11/2000	R\$ 500.000.000,00
Investimento aprovado em reunião pelo Conselho de Administração da Cemig	01/02/2002	R\$ 601.000.000,00
Cemig – Relatório da Administração	27/03/2003	R\$ 920.000.000,00
Jornal Estado de Minas Gerais	22/08/2004	R\$ 1.000.000.000,00
Entrevista com técnicos da Cemig*	18/11/2008	R\$ 1.900.000.000,00
Valor do empreendimento apresentado pela Cemig*	20/01/2009	R\$ 1.085.000.000,00
Valor apresentado no sítio do Grupo de Estudo em Temáticas Ambientais – Gesta/UFMG**	21/08/2009	R\$ 1.200.000.000,00

* Informado por Guilherme Comitti, da Cemig, em Lestingi (2010).

** Disponível em <http://www.fafich.ufmg.br/gesta/irape.html>, acesso em 21/8/2009.

Fonte: Lestingi, 2010, p. 73.

Quadro 3 – Custos sociais da UHE de Irapé

Destino	Recurso
Aquisição de Terras	R\$ 54.100.000,00
Indenizações	R\$ 15.300.000,00
Edificações	R\$ 45.400.000,00
Programa de Desenvolvimento dos Reassentamentos	R\$ 26.500.000,00
Plano de Controle Ambiental	R\$ 73.100.000,00
TOTAL	R\$ 214.400.000,00

Fonte: Lestingi, 2010, p. 127.

Entretanto, Lestingi (2010, p. 127) contabiliza que, em virtude do aumento dos custos do empreendimento, o Estado de Minas Gerais direcionou recursos públicos adicionais para o reassentamentos da UHE de Irapé no valor de 50% dos custos sociais apresentados. Desse modo, em vez de o empreendedor arcar com os custos sociais, o aumento dos custos de mitigação dos impactos sociais do empreendimento ao longo do licenciamento haveria sido arcado com o dinheiro do contribuinte.

Análise geral

Macedo (2012) relata que, a partir da incumbência de análise das questões de reassentamento no Ceas, aliado à pressão política dos empreendedores sobre o governo, especialmente após os desgastes na negociação da Usina de Irapé, ocorreu a desativação das equipes da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Semad – que analisavam os aspectos sociais dos licenciamentos ambientais. Resende (2003, p. 142; 2010) também apresenta relatos dessa constatação, por membros da Semad, sobre a ausência de profissionais para análise e fiscalização das condicionantes sociais. Os referidos autores ressaltam que, em primeiro lugar, tal atitude causou uma perda na efetividade da análise dos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos não hidrelétricos, que não passam pelo Ceas e ficam à margem da proteção do PAS. Diversos empreendimentos causam grandes impactos sociais, inclusive com desapropriação e relocação de moradores, tais como em barragens de rejeito, empreendimentos minerários, obras de infraestrutura viária, dentre outros. Fonseca (2011) refere-se a esse fenômeno, em Minas Gerais, como de “des-sociação” do meio ambiente, retirando as questões sociais do debate oficial e decisório acerca da política ambiental. Macedo (2012, p. 114) observa, nos discursos formulados pelo órgão ambiental para justificar essas mudanças, a defesa de uma concepção de meio ambiente estritamente “físico-biótica”, com o apagamento de suas dimensões humana e social, de maneira oposta às definições ambientais apresentadas no início deste capítulo.

No que se refere aos empreendimentos hidrelétricos, também existem lacunas no processo de licenciamento. Resende (2003, p. 137-138; 2010) e Macedo (2012, p. 121-122) demonstram que, embora a Licença Prévia seja, legalmente, o momento da análise sobre a viabilidade ou não do projeto, o Ceas apenas entra no processo de licenciamento no momento da Licença de Instalação. Dessa forma, a discussão sobre os impactos sociais do empreendimento ficam prejudicadas e se dão apenas no momento em que o empreendimento já começa a ser instalado. Com isso, há uma grande pressão política para que não haja retrocessos ou atrasos no plano de implantação, de forma que as negociações ou o não cumprimento de acordos pelo empreendedor dificilmente cheguem a arriscar a paralisação das atividades.

Destaque-se ainda que a Lei nº 12.812, de 1998, independentemente do porte do empreendimento hidrelétrico consagra em seu artigo 8º como obrigatória a realização de audiência pública para a exposição e análise do Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental dos empreendimentos nos casos em que houver necessidade de remoção de pessoas em decorrência de inundação de áreas por reservatórios, consoante se deduz de uma interpretação do dispositivo acima à luz do parágrafo único do artigo 194 da Constituição do Estado de Minas Gerais. A toda

evidência, nos termos da Resolução Conama no 1, de 1986 as obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como barragens para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, estão sujeitas à elaboração do EIA-RIMA e por consequência à realização de audiência pública para sua apresentação. Nada obstante, mesmo tratando-se de empreendimento que pelo porte, não esteja sujeito à elaboração do EIA-RIMA, é possível a convocação de audiência pública para discussão dos impactos ambientais e sociais do empreendimento.

Nesse sentido, considerando, a quantidade de pessoas a serem deslocadas pelo empreendimento e seus impactos sociais, é perfeitamente possível que o Ceas exija dos empreendedores, independentemente do porte do empreendimento, a realização de audiência pública para possibilitar ampla divulgação junto à população do município a ser atingido, acerca do processo de licenciamento para construção do barramento. Até porque a Deliberação Normativa Copam no 12, de 1994, que versa sobre audiências públicas, não limita a sua realização à necessidade de EIA-RIMA, uma vez que prevê expressamente que poderá determina-las, para analisar planos, programas, atividades e empreendimentos que possam causar significativa degradação ambiental. Considerando a argumentação tecida neste capítulo, deve-se considerar o impacto significativo não somente o que tange ao meio ambiente natural, mas também seus reflexos econômicos e sociais.

A audiência pública pode convolar-se em importante instrumento de pacificação social, na medida em que contribui para uma maior transparência entre empreendedor e atingidos em razão da democratização das informações acerca dos impactos do empreendimento, mas também, acerca das diretrizes para mitigação dos impactos sociais, possibilidade de coletivização dos critérios de negociação, esclarecimentos acerca dos direitos dos atingidos, dentre outros benefícios recíprocos.

Resende (2003, p. 142-143) mostrou, com base em estudos comparativos, que a capacidade de mobilização da sociedade é o fator mais decisivo para as conquistas, mesmo que parciais, de direitos ao longo dos processos de licenciamento de hidrelétricas. Nesse aspecto, o mesmo autor demonstra que os casos em que a comunidade contou com auxílio de grupos de assessoria técnica (normalmente de grupos de extensão universitária), o poder de compreensão e de mobilização da comunidade foi bastante potencializado. Resende (2003, p. 143) lamenta o fato, pois considera que, independente da capacidade de defesa e mobilização dos atingidos, o Copam deveria ter o dever de julgar os casos de licenciamento ambiental com equanimidade e legitimidade o suficiente para que os direitos fossem garantidos a todos, inclusive às comunidades desestruturadas e vulneráveis. Dessa forma, o Conselho de Meio Ambiente vira um palco de luta de influências e de resolução de conflitos, quando esses emergem, mais do que uma instância de garantia de direitos.

Os dois casos analisados (UHEs Irapé e Candonga) trazem à tona duas formas de abordagens que podem ser adotadas pelo Ministério Público, em diversos empreendimentos hidrelétricos.

Na UHE de Irapé, a elaboração de um Termo de Ajuste de Conduta assumiu um papel central nos processos de negociação, trazendo benefícios reais para os atingidos na etapa seguinte do licenciamento ambiental. Porém os estudos conduzidos mostram que, apesar da melhoria da qualidade de vida geral, vários reassentados não tiveram seus direitos plenamente contemplados.

Na UHE Candonga (Risoleta Neves), mostra-se que a judicialização, muitas vezes, torna-se um recurso lento para conseguir garantir a tempo os direitos dos atingidos pelo empreendimento. Todavia, não se pode negar que a decisão judicial em 2011 pela anulação da LO trouxe uma nova perspectiva para que o empreendedor e o poder público se empenhassem, mesmo que parcialmente, na resolução dos conflitos. O Ministério Público de Minas Gerais através de uma atuação integrada entre os Promotores Naturais, Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais, Coordenadorias Regionais de Meio Ambiente e Procuradoria de Direitos Difusos, tem encetado esforços numa tentativa de mediação desse conflito, que dura mais de uma década, para solução consensual de mais de uma centena de ações individuais e ações civis públicas, em primeira e segunda instâncias, na tentativa da busca da eficácia social dos direitos dos atingidos e consequente pacificação social.

Considerações finais

Os aspectos sociais e ambientais são indissociadamente vinculados, como se observa especialmente no caso da instalação de grandes empreendimentos. A tentativa de “dessocialização” do licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos fere o direito fundamental ao desenvolvimento sustentável.

A instituição do PAS, no Estado de Minas Gerais, trouxe instrumentos importantes para auxiliar o Poder Público na garantia dos direitos das populações deslocadas por empreendimentos hidrelétricos. Todavia, mostrou-se, ao longo do capítulo, que ainda há diversos desafios para a efetivação implementação do PAS. Não obstante, os impactos sociais decorrentes de empreendimentos hidrelétricos vão muito além das diretrizes previstas para mitigação através dos Planos de Assistência Social – PAS, tendo o órgão licenciador o poder-dever de considerá-los.

Os PAS estão necessariamente imbricados com o licenciamento ambiental sendo sua implementação completa *coditio sine qua non* para a concessão da Licença de Operação do empreendimento hidrelétrico. A conces-

são de LO sem a comprovação da implementação do PAS fere o princípio da legalidade que deve informar os atos administrativos da administração pública.

A comprovação, pelo CEAS, da implantação do plano de assistência social como condição legal para concessão da LO nos termos do artigo 5º, parágrafo 2º, da Lei Estadual 12812/98 é ato vinculado do referido Conselho, portanto não está sujeito a juízos de conveniência e oportunidade, nem a condicionantes. Isto é, a implantação, para produzir tal efeito, deve ser completa.

O reconhecimento da competência do Conselho Estadual de Assistência Social para fiscalização da implementação dos Planos de Assistência Social nos termos do artigo 3º da Lei Estadual nº 12.812, de 1998, não tem o condão de limitar a atuação da Unidade Regional Colegiada do COPAM no que tange ao pleno exercício do seu poder de polícia administrativa e à observância ao princípio da autotutela dos atos administrativos.

A Audiência Pública é instrumento de minimização de conflitos, devendo ser realizada nos casos de empreendimentos sujeitos à elaboração de EIA-RIMA, mas também pode ser manejada e exigida pelo Ceas, enquanto órgão do estado, como forma de divulgar junto à população atingida do município os pedidos de licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos que conduzam à remoção de pessoas em razão inundação de áreas. Ou mesmo, mediante requisição por grupo de no mínimo 50 atingidos, entidade civil sem fins lucrativos ou Ministério Público, nos termos da Deliberação Normativa Copam no 12, de 1994.

Urge a estruturação dos órgãos de apoio técnico às instâncias de licenciamento em Minas Gerais, com profissionais com formação adequada, para a esmerada análise dos impactos sociais dos empreendimentos hidrelétricos para além daqueles previstos no PAS, bem como, para um efetivo exercício da fiscalização, de forma autônoma e independente, dos impactos socioambientais referentes aos reassentados e aos demais afetados pelos empreendimentos.

Referências

ABNT – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 8.799, de 1985. Avaliação de Imóveis Rurais*. 13 p.

ALVES FIHO, E.; SALCIDES, A. M. F. A Reconstrução da vida para os Reassentados da Hidrelétrica Presidente JK, Brasil. CONGRESSO DA SOBER, 47., Porto Alegre, 2009. *Anais...* Porto Alegre-RS: Sober, 2009. 18p.

ARAÚJO, E. N. Curso de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005.

BANCO MUNDIAL. *Licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos no Brasil: uma contribuição para o debate*. Relatório nº 40.995-BR. Volume III – Anexos Técnicos. 28 de março de 2008. 154p.

BARROS, J. N.; SYLVESTRE, M. E. *Atingidos e barrados: as violações de direitos humanos na hidrelétrica Candonga*. Rio de Janeiro – RJ e Nova Ponte – MG: Centro de Justiça Global, CPT – Comissão Pastoral da Terra, MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens, Nacad – Núcleo de Assessoria às Comunidades Atingidas por Barragens. 2004. 110p.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. *Licenciamento Ambiental*. Brasília, Junho de 2009. 48 p. Disponível em: <http://www.law.harvard.edu/faculty/unger/portuguese/pdfs/11_Licenciamento_ambiental1.pdf>. Acesso em: 23 maio 2013.

BRUNA, S. V. *O poder econômico e a conceituação do abuso em seu exercício*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

CORRÊA, C. F. O direito fundamental ao desenvolvimento sustentável: uma análise a partir do caso das papeleras. *Revista de Informação Legislativa*, v. 48, n. 189, p. 177-187, jan./mar. 2011.

FARIAS, T. Q. Licenciamento ambiental e responsabilidade empresarial. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, IX, n. 30, jun 2006. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1171>. Acesso em: jan. 2013.

FEAM/DIENE. *Relatório Técnico 008/2004, do processo de licenciamento nº 130/1998/005/2003, da Usina Hidrelétrica Candonga*. 2004.

FERNANDES, J. N. O Direito fundamental ao desenvolvimento sustentável. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, n. 3, p. 1-26, jan. 2008.

FONSECA, C. S. *A Descentralização do Licenciamento Ambiental em Minas Gerais: a unidade Regional da Zona da Mata*. Dissertação (Mestrado em Sociologia), 2011. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2011.

FONSECA, V. et al. Barragem de Irapé: um balanço das consequências sociais. ENCONTRO LATINOAMERICANO CIÊNCIAS SOCIAIS E BARRAGENS, 3., 30 novembro a 03 de dezembro de 2010. ST04 – Experiências de reassentamento, reparação e compensação. *Anais...* Belém (PA): UFPA. 2010, 13p.

LESTINGI, M. D. *A inserção dos custos sociais nos empreendimentos hidrelétricos: estudo de caso UHE de Irapé, MG*. Dissertação de Mestrado. 2010. 145f. Programa de Pós-Graduação em Energia. Universidade de São Paulo – USP. 2010.

LOPES, T. Mineradora Carpathian Gold quer ouro, mas poucos compromissos com a Região do Norte de Minas. *Expresso Vermelho*. 11 de fevereiro de 2013. Disponível em: <<http://expressovermelho.blogspot.com.br/2013/02/mineradora-carpathian-gold-quer-ouro.html>>. acesso em 15 de março de 2013.

MACEDO, B. V. *Conhecimento, natureza e sociedade no campo ambiental de Minas Gerais: um estudo com ambientalistas e técnicos de órgãos estatais de meio ambiente*. Dissertação de Mestrado. 2012, 150f. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais. 2012. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-8SNKR9/bernardo_vaz_de_macedo___disserta_o___2012.pdf>.

MACHADO JUNIOR, M. C. *Os Impactos Ambientais e Sociais das Grandes Usinas Hidrelétricas*. WebArtigos. 18 de fevereiro de 2010. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/os-impactos-ambientais-e-sociais-das-grandes-usinas-hidreletricas/32832>>. Acesso em: 8 abr. 2013.

MARQUES, J.Q. A. *Manual brasileiro para levantamento da capacidade de uso da terra*. 3ª aprox. Rio de Janeiro: Escritório Técnico Brasil-EUA, 1971. 433 p.

MILANEZ, B.; CHAMMAS, D.; BOSSI, D.; MALERBA, J. CASTURINO, M. Pará: Impactos da Mineração. *Le Monde Diplomatique Brasil*, jul. 2010, p. 34.

MILARÉ, É. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. 2009. 1344 p.

MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Termo de Acordo Estabelecido entre o MPF, Estado de Minas Gerais, CEMIG e FEAM com a intervenção da Fundação Cultura Palmares, Associação Quilombola Boa Sorte e da Comissão de Atingidos pela Barragem de Irapé*. Belo Horizonte: Procuradoria da República em Minas Gerais. 2002.

OLIVEIRA, F. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. P. M. *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 74.

OLIVEIRA FILHO, G. G. *Creas de Minas Gerais*. ENCONTRO NACIONAL DE FONACEAS, Cuiabá, 2010.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório da Conferência de Estocolmo*. 1972.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração “O Futuro que Queremos”*. Rio +20. 2012a.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *“Declaração Rio+20 sobre Justiça, Governança e Direito para o Desenvolvimento Sustentável”*. 2012b.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *“Declaração da Cúpula dos Povos da Rio+20 por Justiça Social e Ambiental”*. 2012c.

PINTO, V. F. S.; DORALICE, B. P. Conflitos socioambientais e resistências no/do projeto hidrelétrico de Candonga. *Revista Geografias*, v. 1, n. 1, p. 70-85, jul./dez. 2005.

RESENDE, L. P. *Participação e estruturas de oportunidades políticas no licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas: um estudo comparativo dos casos da UHE Cachoeira da Providência e UHE Fumaça-MG*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Viçosa. 2003.

RESENDE, L. P. Impacto ambiental e condicionantes sociais: e se Deus não der? *Revista Jus Navigandi*, julho 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/16970/impacto-ambiental-e-condicionantes-sociais>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

SEMAD – SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. *Avaliação Ambiental Estratégica do Setor de Energia*. 2010.

SOUSA, W. L. *Impacto ambiental de hidrelétricas: uma análise comparativa de duas abordagens*. Tese de Doutorado. 2000 154p. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 2000.

SOUZA, E. A. *Reordenamento sócio-econômico e cultural das famílias atingidas pela UHE Engenheiro Sérgio Motta: reassentamentos Pedra Bonita e Santa Emília/Santana em Brasilândia-MS*. Dissertação de Mestrado (Geografia), 2005. 166f. Presidente Prudente: UNESP, 2005.

SUPRAM – SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. *Anexo de Exclusão de Condicionantes do Parecer Único Nº 514032/2008*. UHE Risoleta Neves. 2013. 11 p.

VAINER, C. B. O conceito de “Atingido”: uma revisão do debate. In: ROTHMAN, F. D. *Vidas alagadas: conflitos socioambientais, licenciamento e barragens*. Viçosa-MG: UFV, 2008. p. 39-63.

WCD – WORLD COMMISSION ON DAMS, *The Report of The World Commission on Dams*. London: Earthscan Publications, 2000.